



CA1
MH
-85C56

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117666875>



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

CA1
MH
-85C56

(2)

Consultation Paper On Housing

January 1985

Canada



Minister Responsible for
Canada Mortgage and
Housing Corporation
Ottawa, Ontario
K1A 0P6

Ministre responsable de la
Société canadienne d'hypothèques
et de logement
Ottawa (Ontario)
K1A 0P6

PREFACE

January 1985

The document "A New Direction for Canada: An Agenda for Economic Renewal", which accompanied the Minister of Finance's Economic Statement of November 8, 1984, identified housing as one of several federal expenditure areas which required further review before decisions would be made on changes to policies and programs. This consultation paper provides the starting point for a fundamental review of housing policy, and is directly related to the challenges the Government of Canada has enunciated as necessary to achieve economic renewal.

The consultation paper focusses on the basic issues which we consider must be faced, and on the choices we think need to be made with respect to Canadian housing. The review process will involve consultations with the provinces, all participants in the housing sector and other interested parties. We want to know what Canadians think the federal government's housing policies should be. We want to hear of alternative ways of addressing the issues. We want to receive practical proposals for improving programs.

I look forward to hearing and receiving the views of Canadians on the challenges and choices set out in this paper and on other housing matters they think should be the subject of national discussions. We will take these views fully into account in our decisions. Working together this way, we will ensure that the new directions the government pursues in housing contribute to meeting the challenges that must be confronted to attain Canada's economic renewal.

Bill McKnight

CONTENTS

	<u>Page</u>
I INTRODUCTION	1
II THE BUDGETARY SITUATION	4
Federal Housing Expenditures	4
Provincial Housing Expenditures	6
III THE CHALLENGES	8
A Context for the Challenges	10
Current Objectives	11
Some Current Considerations	16
1) Social Considerations	16
2) Market Considerations	20
IV THE CONSULTATION PROCESS	24
V CONCLUSIONS	26
APPENDICES	
1) Housing in Canada: A Statistical Profile	
2) A Chronology of Federal Housing Programs	

I INTRODUCTION

This Consultation Paper is intended to help stimulate and focus public debate on housing and, in particular, on the role of government in housing. It follows up the document entitled A New Direction for Canada: An Agenda for Economic Renewal, tabled by the Minister of Finance with the Economic Statement, and covers one of the policy areas on which the government wishes to consult with Canadians.

The government is asking for advice from a broad range of groups and individuals interested in housing. It wishes to consult on four broad issues in a range of government expenditure areas. These issues, as set out in the Economic Statement, are:

- o the federal government's responsibility to put its own fiscal house in order, with discussion focussing on the growing debt problem and on ways of getting government expenditures under control;
- o ways of removing obstacles to growth, with particular emphasis on the views of the private sector;
- o ways of encouraging entrepreneurship and risk-taking, especially in the small and medium-sized business sector; and
- o ways of targetting social support to those genuinely in need.

All of these issues are important in housing. Addressing them will require that priorities within housing be discussed and that the priority of housing relative to other government expenditures be considered. It will also require that suggestions for meeting housing priorities stand the test of being cost-effective and serving intended purposes.

The consultations on housing come at a particularly opportune time. The reasons that make this so include the following:

First, there is clearly a need for economic renewal, and the housing sector is important to the economy and quick to respond to economic changes.

Second, housing has been an important element in overall social policy, and it is important to examine this role and options for future directions.

Third, governments have been called upon to meet a number of both social and economic objectives through housing. Each of those objectives may have its own merits, but when combined, they contribute to a sense that the government role in housing is not well focussed and has disrupted the private market.

Fourth, expenditures on housing have increased significantly and are locked in well into the future, limiting the scope for new arrangements and contributing to the loss of fiscal flexibility.

Fifth, there is already a public debate as to whether federal housing assistance is directed to those most in need. This debate needs to be resolved so that certainty and clarity of direction can be provided once again.

Sixth, some have continued to suggest that there are significant opportunities for achieving greater efficiency in the delivery of housing programs through better arrangements between the federal and provincial governments.

Seventh, current projections suggest that the number of new housing units required will decline significantly over the next 10 to 15 years - in the case of new single-detached housing by 40 per cent and in the case of rental by 70 per cent - while the need for renovation, repair and conversion of the existing stock will increase. This has significant implications for the residential construction industry and for the future role that governments might play in housing.

Eighth, Canadians still have unmet housing needs. Sizable numbers of people remain unable to afford decent shelter, whether rented or owner-occupied.

At the same time, the housing industry itself has been looking for long-term programs that would provide greater stability to the housing market. The industry generally opposes government intervention and regulations which impede the normal functioning of the market. They see short-term housing measures designed primarily to serve general government objectives such as job creation and economic growth as aggravating the instability of the market and impairing industry productivity over the longer term.

All these factors combine to make it important that the government review the role it has played in housing and discuss the broad options for the role it might play in the future.

Housing is an area in which the federal, provincial and municipal governments are involved, and an important objective of the review is to develop, through consultation and dialogue, a federal-provincial relationship in housing that is more productive, positive and harmonious. This process has already begun with the meeting of federal and provincial housing ministers in early December.

Housing ministers have asked their officials to examine ways of streamlining the delivery of housing programs and to suggest better ways of co-ordinating government actions. This is an important first step by governments toward creating an environment in which the private sector can operate with greater certainty while governments discharge their social and economic responsibilities.

II THE BUDGETARY SITUATION

Federal Housing Expenditures

In framing the role the government might play in housing and the attendant programs to effect that role, it is necessary to confront the costs of programs - the budgetary constraint. Given the government's commitment to reducing the federal deficit as a necessary component of economic renewal, it is clear that, at best, any new initiatives in housing can be taken only by redirecting funds allocated to existing expenditures or by making existing programs more effective and less costly. In saying this, it must be clearly recognized that there are many competing claims for federal resources, and any savings in housing must be viewed in this broader context.

Table 1 shows projected federal housing expenditures for fiscal years 1984/85 to 1987/88. Of perhaps greatest importance is that the bulk of these expenditures are locked in; that is, they stem from past commitments primarily in social housing. Further, expenditures are projected to increase significantly if no changes are made.

In the most general terms, consideration of the expenditure levels prompts three questions. First, is it appropriate to continue with current programs or can they be made more effective? Second, is it desirable to fund housing programs by locking in future expenditures, or should consideration be given to more up-front assistance, which would increase budgetary flexibility markedly? Third, should other levels of government be contributing a greater share of the cost involved in housing Canadians?

TABLE 1

Projected Federal Housing Expenditures
Under Current Programs, 1984/85 to 1987/88*

(\$ Millions)

	<u>Forecast</u>	<u>Proposed</u>	<u>Planned</u>	
	<u>1984/85</u>	<u>1985/86</u>	<u>1986/87</u>	<u>1987/88</u>
Total	1734.0	1808.0	1634.3	1646.3
Non-Discretionary (related to pre-1985 commitments)	1726.4	1616.4	1306.6	1200.2
Discretionary if all new commitments stopped immediately	7.6	191.6	327.7	446.1
Composition of expenditures:				
Social housing	61.0%	73.1%	78.9%	81.2%
Rehabilitation and conservation	12.5%	9.1%	10.1%	11.3%
Market housing	5.8%	4.8%	5.5%	5.5%
Mortgage loan insurance	17.9%	10.9%	3.6%	0.1%
Community services	1.2%	0.6%	0.2%	0.2%
Research and information	1.6%	1.5%	1.7%	1.7%

*The 1984/85 expenditures include supplementary estimates, currently before Parliament, for \$389.8 million. The table does not include federal tax expenditures related to housing.

Provincial Housing Expenditures

Provincial housing programs, like federal programs, are heavily oriented toward social objectives. All provinces participate to a greater or lesser extent in the public non-profit, public housing and rent supplement programs. This participation occurs mainly under federal/provincial programs.

The extent to which provinces operate housing programs independent of federal programs varies considerably across the country. In general, though, provincial programs have been designed either to complement the impact of federal housing programs or to serve particular provincial housing objectives.

In recent years, and in parallel with federal initiatives, provinces introduced programs to deal with the impact of high interest rates on homeowners experiencing difficulty with mortgage renewal and to improve access to home ownership. Some also introduced programs to stimulate rental housing production.

The provinces, in general, are particularly active in providing assistance to elderly households, both rental and owner-occupied, and in the area of renovation. Several provinces operate shelter allowance programs targetted to senior citizens. Provincial renovation programs are directed to assisting lower-income households and to upgrading core areas, as well as to promoting general improvements to the housing stock.

Table 2, on page 7, provides estimates of provincial direct expenditures on housing for 1984.

TABLE 2

Estimated Provincial Direct Housing Expenditures, 1984*

(\$ Millions, capital and budgetary)

<u>Provinces</u>	<u>Related to Federal Programs</u>	<u>Provincial Programs</u>	<u>Total</u>
Nfld.	\$ 14.9	0.4	15.3
P.E.I.	3.1	0.1	3.2
N.S.	26.9	16.0	42.9
N.B.	8.6	10.9	19.5
Que.	99.7	99.5	199.2
Ont.	163.9	10.7	174.6
Man.	22.7	31.1	53.8
Sask.	14.9	82.3	97.2
Alta.	89.3	210.3**	299.6
B.C.	<u>24.0</u>	<u>13.0</u>	<u>37.0</u>
	468.0	474.3	942.3

* This does not include provincial tax expenditures related to housing. In Ontario, property tax relief to homeowners and renters is estimated at \$488.5 million for 1984/85.

**Most of Alberta's housing expenditures relate to the province's Family Home Purchase Program and to renovation programs.

III THE CHALLENGES

A review of housing faces three major challenges.

The first is to define the roles that the various levels of government should play, with the clear recognition that federal housing expenditures under current programs are growing and locked in to a significant degree over the next 10 years and more.

This means that in the short run, and in the absence of changes, the federal government has little latitude and discretion over housing expenditures. It also means, given the need to reduce federal spending, that there is little scope for new initiatives. But to continue on the present course entails its own problems. While this would not require large expenditures in the initial years, it would continue the process of increasing and further locking in downstream expenditures.

The assessment of the role the federal government should play must not only be done in the context of direct federal expenditures. It must also look at federal regulatory and tax measures since these may interfere with the market, discourage private initiative or provide benefits in areas not assigned high priority. This assessment must also take into account the roles and responsibilities of other levels of government.

Housing measures have been aimed at achieving at least three broad objectives. First, they have been used to assist those who do not have sufficient income to obtain suitable shelter. Such measures form part of Canada's social safety net and should be seen in this context.

Second, housing measures have been used to address problems that arise in the housing market. In recent years, government concern has focussed on the difficulties that current mortgage instruments create when interest rates are volatile - access to home ownership, problems of mortgage renewal, the instability of the residential construction industry, and the decline in rental housing construction.

Third, housing programs have been used to offset, to some degree, the effects of economic conditions on the housing industry and on the economy as a whole. Governments have looked to housing to create jobs. What makes it particularly attractive is that it relies on domestic products, it leverages private funds, and it is a durable product that is needed. Government costs per job created are favourable, and measures can be geographically targetted.

In determining the federal role in housing, the questions that arise include: What role should housing play in job creation and does using housing in this way create other problems for the industry? Can greater stability be achieved in ways that do not involve large government expenditures? Does instability create an industry less productive than it would be in a reasonably stable environment? Should the federal involvement in housing be confined to insurance and/or a social support? Should the provinces have responsibility for matters such as determining need and budget allocation within their boundaries, delivering social housing programs, and augmenting federal expenditures to provide improved assistance?

The second major challenge, depending on the role the federal government chooses to play, is to identify clearly the priorities for housing expenditures.

In this respect, federal expenditures on housing have been directed to a number of groups: to low-income households who cannot afford decent shelter; to renters through various measures designed to stimulate rental production; to first-time homebuyers; to homeowners facing mortgage renewal difficulties; to homeowners for repair and renovation activities, and to groups with special housing needs. Each expenditure, taken alone, can be justified on social or economic grounds, but as a whole they have created the impression that federal government expenditure programs are not well targetted to fundamental housing problems. For example, it is estimated that since the mid-1970s the federal government has spent \$5 billion in support of rental production. It spent close to \$1.5 billion in 1982 and 1983 on grants for homebuyers and other market stimulus programs.

Some have argued that such expenditures are necessary to offset the symptoms of more basic problems. Others have argued that they have been made at the expense of assistance targetted to those most in need. These trade-offs need to be explicitly considered. Should the focus of government expenditure programs be on the social aspects of housing?

The third challenge is to have programs that are effective in meeting intended objectives.

In some cases, this challenge might mean more cost-effective programs targetted to current client groups. For example, are funds intended for those in need of housing assistance properly targetted? Are benefits going to the intended recipients? Are there more fair and equitable ways of providing assistance? Are programs efficiently delivered?

In other cases, the challenge might mean removing expenditure programs, regulations or tax expenditures which are disruptive to the market or which unintentionally create market problems. Still, it might mean finding or creating new ways of doing things, perhaps with the government contributing leadership in innovation but with the private sector playing the important role.

A Context for the Challenges

Problem areas notwithstanding, Canadians are among the best housed people in the world. There is an adequate supply of suitable accommodation at prices most people can afford. Of the 8.4 million households in Canada in 1982, about 63 per cent were owned by their occupants, and of these, about 45 per cent did not have a mortgage. In 1982, Canadian householders spent, on average, less than one-quarter of their gross income on housing. Homeowners with mortgages spent 24 per cent of their gross income on housing, homeowners without mortgages 17 per cent, and renters 23 per cent. Between 1972 and 1982 the percentage of dwellings in Canada lacking basic facilities declined dramatically from 9.4 per cent of the stock to 1.6 per cent. (See Appendix 1, Housing in Canada: A Statistical Profile.) This has been achieved through the actions of the private sector, of non-profit and co-operative groups and of governments - federal, provincial and municipal.

Nevertheless, there are a number of major housing problems in Canada that need to be addressed. More than 500 000 rental householders cannot afford physically adequate and uncrowded accommodation, and nearly 200 000 homeowners have serious affordability problems. There is a growing number of housing units requiring rehabilitation. An average-income family faces greater difficulties in gaining ownership of a home. The residential construction industry has been enduring considerable instability. And over the past several years, there has been a simultaneous decline in rental construction and in rental vacancy rates.

The housing needs of most Canadians have been met through the private market. Government actions have focussed on those Canadians who could not turn to the private market either because of their incomes or because of the special housing requirements they have. In addition, governments have sought to overcome problems that arise, particularly with respect to the mortgage market through actions to improve the supply of and access to mortgage funds, and with respect to housing quality through regulations and standards.

It is useful in examining housing to distinguish between these two broad classes of initiatives. Programs directed to those who cannot afford decent housing reflect a recognition that private markets, even well functioning ones, cannot deal with these problems. Such programs involve substantial government expenditures and are focussed on the redistribution of income. Programs directed to market problems have been of two types. The current programs in this area which provide for mortgage insurance and protection against large payment increases on mortgage renewal have been designed to be self-financing, although in the case of mortgage insurance, losses have been incurred. Expenditure programs have also been used to stimulate residential construction for both rental and ownership housing.

Current Objectives

An important piece of information in a review of any expenditure is to know what is now being done. The current objectives governing federal housing programs are very broad and could encompass almost any measure. At the same time, there remain objectives, particularly ones related to community services, which currently have no expenditures associated with them.

The current review of housing is intended to lead to the articulation of objectives that will provide a clear and precise roadmap of what the federal government will do in housing. It is important, therefore, that discussions during the consultation process produce a consensus. Failure to do this will mean a continuation of the uncertainty over government intentions that characterizes the current housing situation.

Table 3 sets out current government objectives in housing and provides information on the programs, expenditures, rationale and target groups for each objective.

The table does not include tax expenditures, but the federal government, through the Registered Home Ownership Savings Plan, encourages prospective first-time homebuyers to save money and in this way promotes access to home ownership. This tax expenditure represents about \$125 million in forgone revenue annually.

In addition, the federal government has had, in the past, the implicit objective of assisting the residential construction industry and of improving access to home ownership when mortgage interest rates reached unacceptably high levels. Programs such as the Canada Home Ownership Stimulation Plan were also put in place because of their job-creation effects.

Finally, through regulations, standards and inspections, carried out and enforced primarily in concert with mortgage insurance, the federal government has promoted housing quality.

A review of Table 3 suggests that there is considerable scope for defining more precisely federal housing objectives, which, in turn, would enable the government to determine whether it is meeting its objectives. Beyond this, questions remain about the appropriateness of the objectives and about whether there are other housing objectives the government should be committed to achieving.

TABLE 3

Current Objectives for Housing

Overall Objective:

"to promote the construction of new houses, the repair and modernization of existing houses and to improve housing and community living conditions"

<u>Sub-Objectives</u>	<u>Current Programs*</u>	<u>Rationale</u>	<u>Target Groups</u>	<u>Expenditures 1985/86</u>
1. Social Housing - To assist those whose income is insufficient to gain access to adequate housing by supporting in conjunction with provinces, municipalities and their agencies low and moderate income public housing and the establishment of non-profit and co-operative housing corporations.	<p>Public Housing - cost-shared with the provinces - 200 000 units across the country.</p> <p>Non-Profit and Co-operative Housing - currently the major program. 178 000 units across the country.</p> <p>Rent Supplement - cost-shared with the provinces - 26 000 units across the country.</p> <p>Rural and Native Housing - cost-shared with the provinces - 17 000 units across the country.</p> <p>In 1984, 22 500 new units were committed as follows:</p> <p>Public Non-Profit 5 350 Private Non-Profit 7 002 Co-op 3 574 Public Housing 1 212 Rent Supplement 1 177 Rural and Native 4 185</p>	To provide housing to those who cannot afford decent housing.	<p>Low and moderate income groups. Those most in need are composed of:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 60% working poor - 20% welfare - 20% single-parent families. <p>Also serves the handicapped, victims of family violence and other special needs groups. The non-profit program is also used on reserves and for urban native housing.</p>	\$1.3 billion, 95% of which relates to past commitments.

* See Appendix 2 for chronology of federal housing programs.

TABLE 3 (cont'd)

<u>Sub-Objectives</u>	<u>Current Programs</u>	<u>Rationale</u>	<u>Target Groups</u>	<u>Expenditures 1985/86</u>
2. Rehabilitation and Conservation To promote and support the rehabilitation of substandard housing and the improvement of existing housing.	Residential Rehabilitation Assistance Program.	To improve housing conditions in the most effective way, which in many cases is to rehabilitate an existing dwelling to meet health and safety standards.	Lower income homeowners. Tenants living in substandard units. Non-profit groups. Native groups. Indian housing on reserves.	\$161.0 million in loan forgiveness, agent fees and administration.
	Emergency Repair Program.	To upgrade houses to necessary health and safety standards.	Native and rural households most in need.	\$4.2 million.
3. Market Housing - To promote the effective operation of mortgage and housing markets.	Mortgage Loan Insurance.	To improve access to mortgage funds through insurance of high-ratio mortgages for homebuyers and for rental projects.	Lending institutions. Building industry. Homebuyers.	Designed to be self-financing, but government responsible for contingent liabilities.
		To ensure mortgage funds available in all parts of the country. To improve supply of mortgage funds.		Accumulated actuarial deficit was \$513.2 million as of end of 1983. Future expenditures dependent upon market conditions.

TABLE 3 (cont'd)

<u>Sub-Objectives</u>	<u>Current Programs</u>	<u>Rationale</u>	<u>Target Groups</u>	<u>Expenditures 1985/86</u>
	Mortgage Rate Protection Program.	To enable mortgage holders to protect themselves against dramatic increases in payments on mortgage renewal.	Homeowners with mortgages who wish to protect themselves.	Designed to be self-financing. \$1.5 million in administration, plus claims if amount exceeds revenues.
	Canada Rental Supply Plan.	To assist in production of new rental units in tight market areas. Program winding down.	Rental entrepreneurs. Renters.	\$24.9 million, related to past commitments.
4. Community Services - To assist in the achievement and maintenance of sound community environment by supporting the provision of basic community services.	No current programs - federal government withdrew in 1981 in recognition that this was a provincial/municipal responsibility.	When undertaken these programs were designed to improve supply of serviced land and water and sewer facilities.	Municipalities.	\$11.7 million, related to winding down of old programs.

Some Current Considerations

In addition to objectives that might be appropriate for government, there is also the matter of the particular way in which an objective might be achieved. This might involve:

- o continuing current programs;
- o restructuring programs so that they better serve current or new government objectives; or
- o terminating programs, including regulatory and tax measures, if they impede the meeting of an objective or if an objective can be better achieved through expenditures in other areas.

To help focus on these matters, the following sections outline some considerations that readers might find useful. Their purpose is to place the problems in their proper context and to pose broad questions that need to be considered.

1) Social Considerations

Housing measures have been used to serve government social objectives. This has been done through both social housing and rehabilitation programs.

Social Housing

Considerable progress has been made in providing decent and affordable housing for Canadians. Nevertheless, housing problems are faced by more than 700 000 households in Canada, in which the occupants cannot afford physically adequate, uncrowded accommodation without paying more than 30 per cent of their income. Of these, about one-fifth live in substandard housing. The remainder occupy adequate housing, but only at a cost which deprives them of other basic necessities. For the most part, these are the elderly, single-parent families and the working poor.

The majority of householders with serious affordability problems are renters. This group, representing more than 500 000 renters, has few choices in housing. Of the estimated 200 000 homeowner households with serious problems, 150 000 are in rural areas where alternatives are also limited.

There are also special needs groups, including the disabled, victims of family violence, transients and so on, who require specially designed shelter combined with social

support services. Finally, Native Canadians, both on and off reserves, constitute another important target group because of the deplorable living accommodations they all too frequently endure.

Few would disagree that governments have a responsibility to assist these groups. Whether justified through concepts of basic human rights, social justice or the redistributive role of government, there is a clear rationale for government involvement in alleviating the problems of poverty. The key questions in this area are what is the most appropriate tool for assisting groups in need and at what level of government does this responsibility rest.

The debate over appropriate tools for resolving social housing problems has centred on two major questions. First, is the problem one of income or one of housing? In addressing this question, it is necessary to examine the characteristics of those in need, to assess the precise nature of assistance required and to examine the alternatives available through existing or potential income transfer programs. To the extent that households in need are not served by existing government transfers, to the extent that there is a concern with the provision of adequate housing per se, or to the extent that requirements are not simply for additional income but rather for particular forms of shelter, there remains a need for social housing programs.

If the problem is one of housing, the second question concerns the most appropriate form of housing assistance. There are three basic approaches open to governments:

- o governments can directly build and supply units to households in need of assistance, e.g. public non-profit and co-operative housing;
- o governments can pay subsidies directly to needy householders so that they can afford accommodation supplied by the private sector, e.g. shelter allowances; or
- o governments can provide subsidy assistance to renters while maintaining supply-side programs to encourage either the construction of new units or the rehabilitation of existing ones.

Social housing programs have historically focussed on the direct supply approach, through either provincial and municipal governments or non-profit and co-operative groups. Furthermore, current programs seek to encourage a mix of income groups in subsidized projects. While valuable social benefits may accrue through the involvement of community and voluntary organizations and the mixing of low and moderate-income groups in projects, this approach has been criticized for being a poorly targetted and costly means of assisting those most in need.

It is apparent that trade-offs are involved in choosing among the approaches open to government. Is it more important to increase the stock of affordable accommodation, which is necessarily done gradually because of the high costs of new construction, or is it preferable to provide direct assistance to householders unable to afford private accommodation? Does the avoidance of concentrations of low-income households justify the costs associated with mixed-income projects? Is it reasonable to assume a single housing solution can respond to the range of needs identified, or is it important to offer a variety of solutions to address social housing problems?

These are some of the critical questions that must be addressed in identifying appropriate tools for social housing. A further issue to be resolved is the distribution of responsibilities for these tools among federal and provincial governments.

Whereas the federal government has a clear responsibility for housing Native Canadians living on reserves, housing off reserves is not explicitly mentioned in legal delineations of federal and provincial responsibilities. References to related areas of jurisdiction can be found in support of either a federal or provincial role. Key issues to be addressed include the fiscal capacities of each level of government; the need to ensure equity across regions but at the same time regional flexibility and responsiveness; the relative priority to be accorded to housing and to particular target groups by each level of government; and the need for accountability on the part of both levels of government to their respective taxpayers.

The social responsibilities of both levels of government can be brought to bear in addressing the serious concerns of housing for disadvantaged Canadians. There is considerable scope for co-operation and concerted efforts in developing improved social housing solutions.

Housing Rehabilitation

Seventy-five per cent of the housing that will be in use at the end of the century is already in place. As well, the current stock is aging and there is a growing need for renovation. An estimated one million dwellings are in need of major repair, most of them more than 40 years of age. By the end of the century, the number of dwellings in this age category will have increased by more than 50 per cent, with a corresponding increase in requirements for renovation.

Much of the current renovation activity is taking place through private initiatives. In 1984, an estimated \$7.3 billion was spent on residential renovation, virtually all of this without federal assistance.

Nevertheless, the provision of renovation assistance to low-income households may be a more cost-effective means of providing social housing assistance than the construction of new accommodation. In this context, it may be reasonable to consider the federal government's Residential Rehabilitation Assistance Program, which has not traditionally been viewed as solely a social housing program, as an available tool for meeting social housing needs.

The government has also used renovation programs to achieve housing quality objectives. Renovation on a major scale is a relatively recent phenomenon to which the housing industry is moving to adjust. Building codes, standards, builder warranties and construction technology, common to new construction, have not yet been fully developed in the renovation industry. This places consumers at some risk, particularly if they are acting with limited information and knowledge. There is also the potential problem of renovation financing, since whole neighbourhoods or individual dwellings may be deemed too risky for mortgage lending. This can be a particular problem in rural areas, with lenders reluctant to provide mortgage financing for renovations on homes with limited resale value.

It is necessary to determine whether there is a need for government leadership in this evolving area to provide guidance to the renovation industry, to encourage innovations with respect to renovation financing and to protect homeowners undertaking renovation work. Not all these interventions would involve government expenditure programs. There is considerable scope for creativity in devising appropriate solutions to ensure that needed improvements to the existing housing stock are undertaken expeditiously.

The central question in this area relates, therefore, to the federal government's involvement in the preservation and conservation of the housing stock. Should the federal government play any role in this area, since housing standards and their enforcement are provincial and municipal responsibilities? Against this, the renovation of substandard dwellings might form an effective and important way of improving the housing conditions of those most in need. Should government renovation assistance be seen in this context? Government strategies in renovation should be compatible with strategies in social housing.

2) Market Considerations

There are two types of housing issues that need to be considered in this section. One relates more to structural problems in the mortgage market and the rental market. The other type involves economic stimulus measures.

Mortgage Market Issues

All in all, the housing market has worked well in Canada. The availability of mortgage funds has not been a constraint for a good number of years. At the end of 1982, total mortgages outstanding at lending institutions came to about \$113 billion, about 18 per cent of the total assets of all lending institutions. Capital earmarked for housing finance continues to make up a major proportion of total lending institution assets in Canada.

Until the mid-1970s, federal involvement in housing markets was directed to the mortgage market. Beginning in the 1930s and continuing until the introduction in 1954 of public mortgage insurance, the federal government was involved in a system of joint mortgage loans. This program was used to finance new residential construction, both rental and owner-occupied. Under the joint loan system, the government supplemented loans by lending institutions, which could make mortgage loans only up to a maximum of 60 per cent of value. The government provided 20 per cent, cutting in half the required down payments from 40 per cent to 20 per cent.

The joint loan program was replaced by public mortgage insurance in 1954. This removed the government's share of the mortgage loan while still providing protection to lending institutions and maintaining comparatively low down payments with improved access to home ownership. At the same time, changes were made to increase the supply of mortgage funds. Banks, previously prevented from mortgage lending, were then allowed to be lenders under the National Housing Act (NHA).

During the 1960s, a number of other changes were made to improve the supply of mortgage funds. The Bank Act was changed to remove the interest rate ceiling that banks could charge, as was the interest rate ceiling for mortgages insured under the NHA. Mortgage terms were reduced, first to five years, then to three years and finally to one year and less. In 1970, the legislation governing the major types of lending institutions was modified to allow high-ratio mortgages to be insured by the private sector.

At the same time, the 1970s saw the growth of private mortgage insurance. By the late 1970s, the volume of loans insured privately exceeded that insured under the NHA. In those years, NHA insurance focussed increasingly on the rental sector so as to increase the attractiveness of rental investment.

Given that the mortgage market has matured considerably, one issue is the role that the government might play in the market for mortgage insurance. The 1979 report of the Task Force on Canada Mortgage and Housing Corporation (known as the Matthews Report) concluded that the net contribution of NHA insurance was relatively small. On this basis, it recommended that the federal government cease writing mortgage loan insurance except in extreme circumstances (e.g. in remote areas) and instead provide reinsurance for the private mortgage industry. These recommendations were later largely endorsed by the Economic Council of Canada in a report entitled Intervention and Efficiency, published in 1982.

Another issue in the mortgage market relates to the term of mortgages. Mortgage-backed securities have been proposed to foster longer-term, say 10-year term, mortgages. This would require a change to the Interest Act, which was previously proposed but not enacted, and a guarantee of timely payment from the government, so that investors would be assured that monthly mortgage payments would be passed on to them.

Finally, there is the matter of mortgage interest rate volatility, which has been increasing over the past 10 years. The housing market is particularly sensitive to the level and stability of mortgage rates. High and volatile rates restrict access to home ownership, create problems for some homeowners renewing their mortgages at higher interest rates, contribute to the unprofitability of investment in new rental housing, and cause sharp swings in the levels of annual housing production.

These consequences have prompted proposals such as those discussed above for longer-term mortgages and for mortgages with monthly payments that reflect some real rate of interest rather than the nominal rate. This latter suggestion is aimed at reducing cash-flow problems that would otherwise be faced by those renewing mortgages, or purchasing homes, or financing rental projects when mortgage rates are high.

In the most fundamental sense, the question is what role should the government play with respect to these situations. Can the mortgage instrument be changed in a way that would help reduce swings in the industry? Is it appropriate to have government expenditure programs to overcome the problems that arise? Is housing affected more than other sectors by high and volatile interest rates?

The Rental Market

Since the mid-1970s, the federal government has devoted considerable resources to supporting rental production. It has done this through programs such as the Assisted Rental Program, the Multiple Unit Residential Building (MURB) tax provisions and the Canada Rental Supply Plan. Over this period, the federal government has spent an estimated \$4 billion to \$5 billion in support of rental production.

Government assistance has been provided because investment in rental accommodation has become uneconomic. Rents that can be charged in the market fall below the levels required to make a project viable. The most commonly cited explanations offered for this situation are rent controls, provincial and municipal approval processes, and high and unstable mortgage interest rates. If the problems arise from matters under provincial jurisdiction, such as rent controls, then the appropriateness of federal assistance must be questioned.

There are three basic courses of action open to the government. Each takes into account the link between rental markets and social housing. The reasoning underlying these courses goes as follows:

- o Private rental markets, if unimpeded, work well on their own; therefore, they should be left alone so that they can adjust. The government role should be to provide assistance only to those householders who need help. This could be done through a shelter allowance or rent supplement program, or if targetted only to social assistance recipients, through existing income maintenance programs cost-shared through the Canada Assistance Plan.

- o While rental markets should be left to adjust on their own, there is still a need to ensure a supply of publicly-controlled or third-sector units (non-profit and co-operative housing) so that low-income households will be assured of housing.
- o Rental markets are not working, so continued supply-side assistance to the private sector is needed to ensure rental production. This assistance should be provided by both federal and provincial governments. Additional assistance is needed for low-income households.

Market Stimulus Considerations

The government has used housing measures as an instrument of macro-economic policy. During the recent recession, the federal and some provincial governments introduced short-term programs to stimulate activity in the housing sector. The measures taken focussed mainly on improving access to home ownership and on encouraging renovation work.

The benefits of increased activity in the housing sector are felt generally throughout the economy, particularly in sectors such as manufacturing, transportation and forestry. The effectiveness of housing as a job-generator is enhanced because housing measures "lever" private funds, so that federal expenditures are matched by significantly greater private funds. In addition, certain housing measures that can be undertaken for job creation, for example, rehabilitation measures, can be targetted to specific geographic areas of high or growing unemployment. Renovation is particularly labour intensive. It is also subject to fewer seasonal variations than new construction, it is required in all regions of the country, and it responds relatively quickly to an injection of funds.

Those opposed to short-term stimulus measures argue that they bring forward future demand and contribute to the boom-bust cycles the industry has been enduring and that consequently they impair industry productivity. They argue that what the industry needs is greater stability.

IV THE CONSULTATION PROCESS

The challenges, issues and choices reviewed in the previous section will be discussed during the consultations on housing. These consultations will involve the broad range of participants in the housing sector.

From the private sector, the advice and counsel of the Canadian Home Builders' Association (CHBA), the Urban Development Institute (UDI) Canada, the Canadian Institute of Public Real Estate Companies (CIPREC), the Canadian Real Estate Association (CREA) and the Canadian Manufactured Homes Institute (CMHI) are needed. Their views are important since they represent the business community operating in the market and since they have an appreciation of factors that might be obstacles to growth, entrepreneurship and risk-taking in the housing sector. These groups are quite aware of the federal government's fiscal situation, and some have had important proposals in this regard. In particular, some have suggested that a more stable environment with less government intervention in the market is the critical ingredient needed to restore private investment and risk-taking.

Housing also depends vitally on capital funds. A number of short-term problems created in housing, such as access to home ownership, the economic viability of new rental projects and mortgage renewal, stem from high and volatile mortgage interest rates. There have been proposals for changes in the mortgage instrument, such as the introduction of price level adjusted mortgages, which would facilitate longer-term mortgages, and of mortgage-backed securities. Such changes might help overcome the problems without the need for government expenditure programs. As a result, it is important that the government hear the views of the Canadian Bankers' Association, the Trust Companies Association, the Investment Dealers' Association, the Credit Unions and Caisses Populaires, the Canadian Life and Health Insurance Association, and other participants in the mortgage lending community.

There are groups that have played important roles in helping low and moderate-income households to improve their housing. The Co-operative Housing Foundation (CHF), the Federation of Canadian Municipalities (FCM), municipal non-profit housing organizations, the Canadian Association of Housing and Renewal Officials (CAHRO), private non-profit housing groups, and national Native and Métis organizations, including the Native Council of Canada, the Assembly of First Nations, the Métis National Council, and the Inuit Tapirisat of Canada - all have played major roles.

There are also other groups interested in the social or economic aspects of housing - the Consumers' Association of Canada, the Canadian Council on Social Development, the National Anti-Poverty Organization, the Canadian Labour Congress, the Canadian Federation of Labour, and other labour organizations - and each of them will have important insights to present.

In addition, there are a number of organizations representing particular groups whose interests can be affected by housing policy. These include the Canadian Rehabilitation Council for the Disabled, the Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped, the National Action Committee on the Status of Women, the National Advisory Council on Aging, the National Pensioners' and Senior Citizens' Federation, and Canadian Pensioners Concerned Incorporated.

The views of the above groups and of other interested groups and individuals will ensure a complete and balanced public discussion on housing and the role of government.

V CONCLUSIONS

This document has outlined a number of challenges that governments face in housing.

The first challenge is to determine the role that they should play, with the caveat that governments cannot be all things in the housing sector:

- o What should the respective roles of the federal and provincial governments be in housing?
- o Should the focus of government housing policy be solely on those who cannot afford adequate shelter or should it also encompass a concern with access to home ownership and the availability of rental accommodation, particularly for moderate-income households?
- o Should the housing sector continue to be used for purposes of job creation?
- o Should government play a role in providing greater stability for the residential construction industry?
- o Should government be concerned with the preservation and renovation of housing or should home rehabilitation programs be seen in a broader social context, i.e. as improving the living conditions of those in greatest need?

The second challenge is to identify clearly the way in which the government would discharge its role and the priority for housing expenditures:

- o Should government funds be directed solely to those most in need?
- o If the government is to be concerned with access to home ownership, can this be achieved through mortgage insurance and other possible changes to the mortgage instrument or are expenditure programs appropriate or necessary?
- o If the government is to be concerned with rental production, does this involve removing impediments to private construction or does it involve continued assistance to rental entrepreneurs?

- o Can ways be found of getting greater stability in residential construction by overcoming problems with the design of the mortgage instrument and without expenditure programs?
- o Are there ways of reducing expenditures on past commitments so that funds might be directed to others in need?

The third challenge, given answers to the first two, is to have programs which are effective in meeting their objectives and which are administered in the best way:

- o If governments are to assist those most in need, what role should housing play in overall social support?
- o If housing is to play a role in this respect, should programs be designed to build or acquire housing for those in need or should those in need receive assistance to enable them to obtain housing in the market? What is the appropriate balance between these two approaches?
- o Can programs be solely directed to those in need or is a mix of households with different incomes needed to prevent community resistance?
- o If renovation programs are to be seen in the social housing context, what role should they play?
- o If government is to be concerned with housing quality, how should it be achieved?
- o Is there duplication in government programs or in government programs and private-sector activities and, if so, can these be better harmonized?
- o Is there duplication between governments in program delivery? If so, how can it be minimized or eliminated?

APPENDIX 1

HOUSING IN CANADA
A STATISTICAL PROFILE

Canada Mortgage and Housing Corporation

November 1984

INTRODUCTION

This statistical profile documents past, present and future housing conditions in the provinces of Canada. Housing conditions on Indian reserves and in the Northwest Territories and Yukon are not examined in this profile. They are the subject of separate reports.

The profile is divided into six sections:

- o household characteristics
- o housing stock characteristics
- o components of housing supply
- o housing market conditions
- o housing affordability and access to home ownership
- o housing needs

The six sections are followed by a comparison of provincial housing conditions and housing activity.

Most of the household and income information presented in this statistical profile has been generated from two micro data files recently released by Statistics Canada - the 1982 Household Income, Facilities and Equipment (HIFE) micro data file and the 1982 Family Expenditure (FAMEX) micro data file. The information presented here may differ somewhat from published statistics since certain observations are excluded from the micro data files in order to maintain confidentiality.

Information on demographic projections and housing requirements has been taken from the CMHC report Population, Households and Housing Requirements Projections for Canada, the Provinces and the Census Metropolitan Areas, 1976 to 2001 (November 1981). The demographic and housing requirements projections will be updated in 1985 using revised assumptions and data from the 1981 Census.

CHARACTERISTICS OF CANADIAN HOUSEHOLDS

In 1982, there were approximately 8.4 million households in Canada. This compares with 6.2 million households in 1972 and a projected 10.3 million in 1992. A steady decline in the rate of household growth is occurring in Canada for a variety of reasons including low levels of immigration, record low fertility rates, and adverse economic conditions. The trend will result in a decrease in the overall demand for additional housing units.

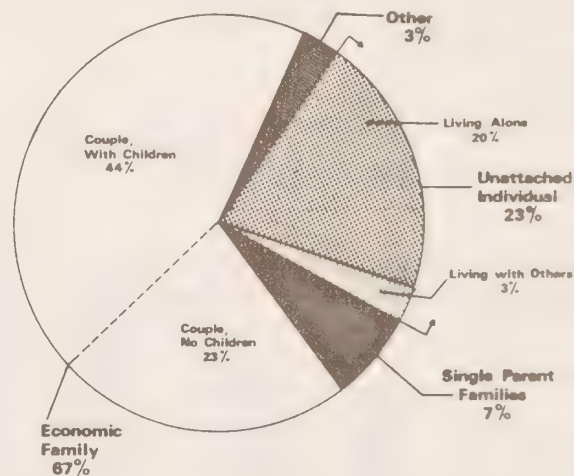
Within this overall trend, housing demand is influenced by the characteristics of Canadian households, the most important being household type, household age and household income.

Household Type

In 1982, 67 per cent or 5.6 million of Canada's 8.4 million households were family households composed of couples with or without children. Seven per cent, or 600 000 households, were made up of single-parent families. Other family household types, such as two brothers living together, made up three per cent of all households.

In contrast, 23 per cent of all households were headed by unattached individuals, persons unrelated to other members of the household. Twenty per cent, or 1.7 million households, were composed of unattached individuals living alone and three per cent, or 280 000, of unattached individuals living with others.

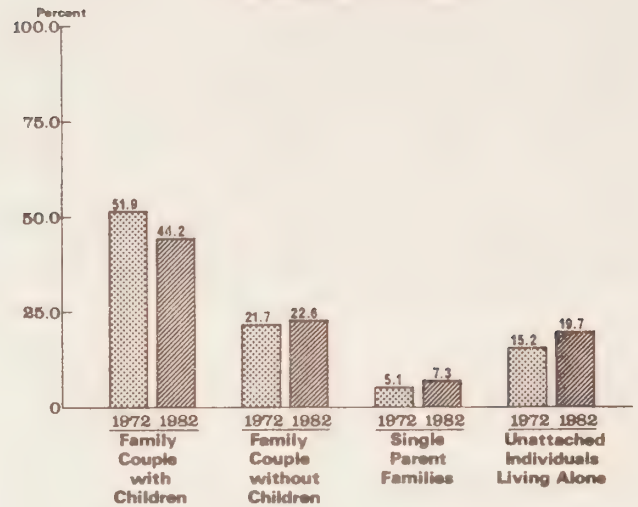
COMPOSITION OF CANADIAN HOUSEHOLDS, 1982



A comparison of household composition in 1982 and in 1972 shows that, as a percentage of the total, the family couple with children is declining but still comprises the most common household type. As a percentage of all households, single-parent family and unattached individuals living alone are on the increase. Family couples without children increased marginally over the period.

Family householders are more likely to own than rent. Seventy-two per cent of all family households in Canada in 1982 were owned by the occupants. This compares with just 33 per cent for unattached individual households.

COMPOSITION OF CANADIAN HOUSEHOLDS, 1972-1982

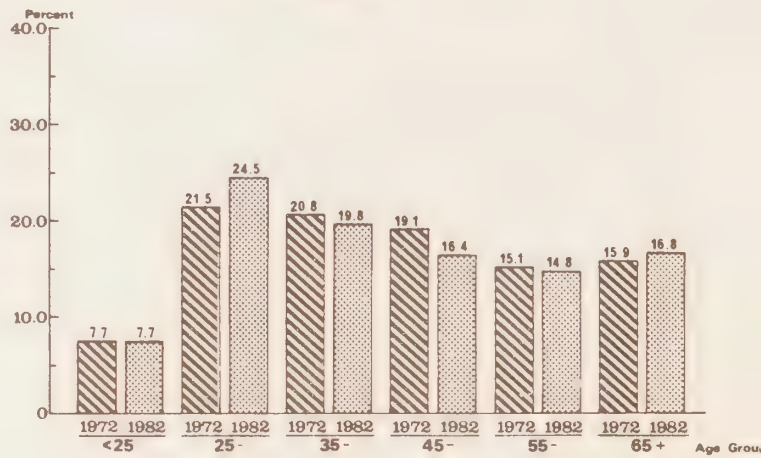


Age of Household Head

In 1982, one quarter of all households were headed by a person between the ages of 25 and 34, a reflection of the impact of the post-war baby boom on the Canadian housing market. This group currently comprises 48 per cent renters and 52 per cent owners.

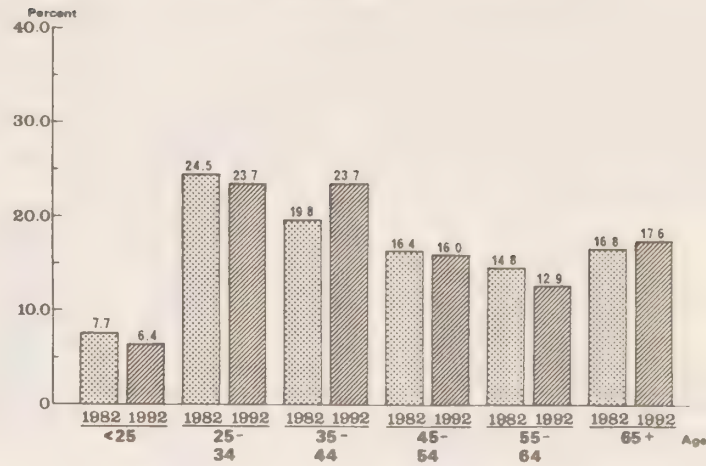
A comparison of the age distribution of Canadian householders in 1982 and 1972 shows that only two groups grew in relative importance, the 25-34 baby boom group and the elderly.

AGE DISTRIBUTION OF CANADIAN HOUSEHOLDS 1972 - 1982



Projections of the demographic composition of Canadian households point to a continued growth in the relative importance of elderly householders and of the baby-boom householders as they approach middle age.

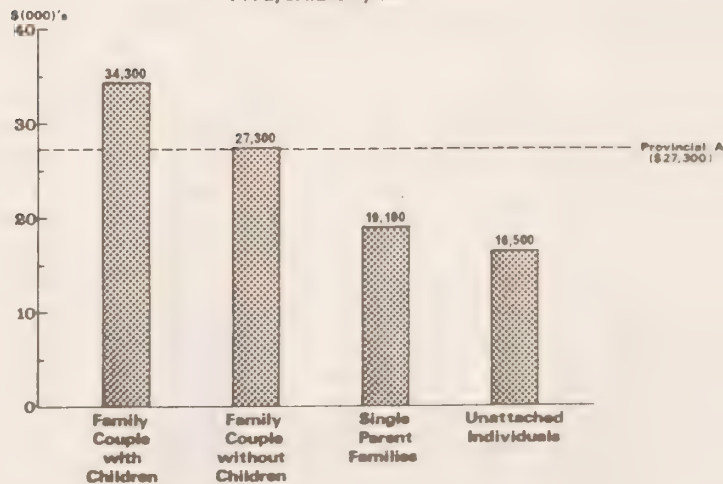
AGE DISTRIBUTION OF CANADIAN HOUSEHOLDS
1982-1992



Household Income

Average household income in 1981 was \$27 300. For unattached individual householders the figure was much lower at \$16 500 and for family couples with children much higher at \$34 300. Single-parent families, however, received average incomes of only \$19 100.

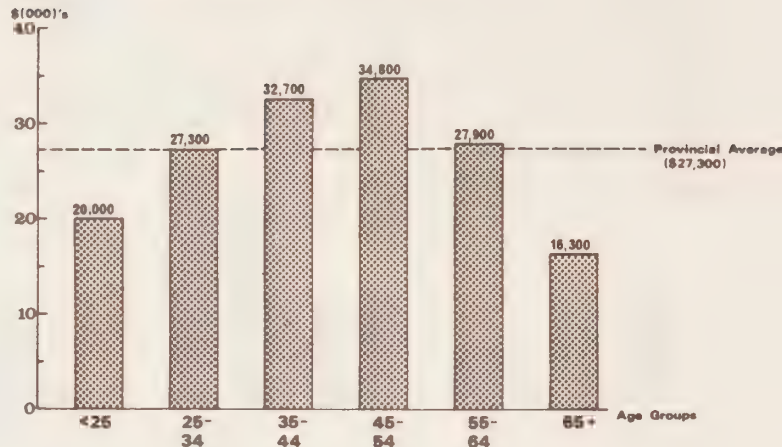
AVERAGE HOUSEHOLD INCOME, BY HOUSEHOLD
TYPE, CANADA, 1981



Average household income also varies with age of household head. In 1981, elderly householders received the lowest average income at \$16 300 and household heads in the 45-54 group the highest at \$34 800.

Family couples in the 45-54 age group with children at home receive the highest incomes. Elderly unattached individuals, in contrast, receive the lowest.

AVERAGE HOUSEHOLD INCOME, BY AGE OF HOUSEHOLD HEAD, CANADA, 1981

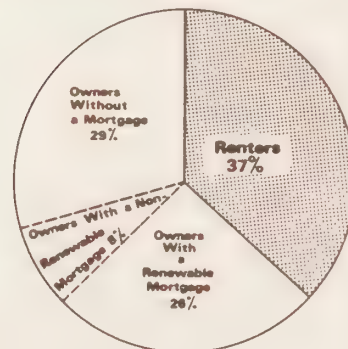


Tenure

Household type, age and income are the key factors influencing a decision to buy or rent.

In 1982, 63 per cent of Canadian householders owned their own homes. Of these, 45 per cent did not have a mortgage on their dwellings. Of those with a mortgage, 77 per cent had a renewable mortgage, thus making them susceptible to uncertain and volatile interest rates.

CANADIAN HOUSEHOLDS, BY TENURE, 1982



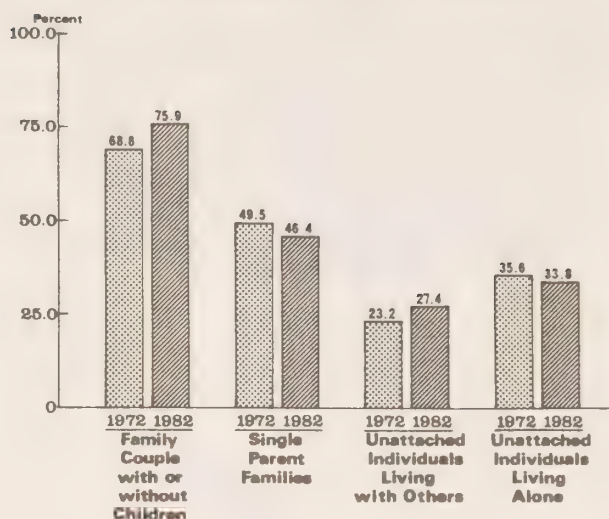
The proportion of homeowners in Canada increased slightly over the 1972-1982 period, from 61 per cent in 1972 to 63 per cent in 1982. Couples with and without children, and unattached individuals living with others experienced increased rates of homeownership over the period. Single-parent families and unattached individuals living alone, on the other hand, experienced decreased rates.

Consideration of rates of home ownership by age group shows that all age groups experienced increased rates over the 1972-1982 period except for the elderly. This group experienced a decreased rate of home ownership from 70 per cent in 1972 to 65 per cent in 1982. (Data not graphed).

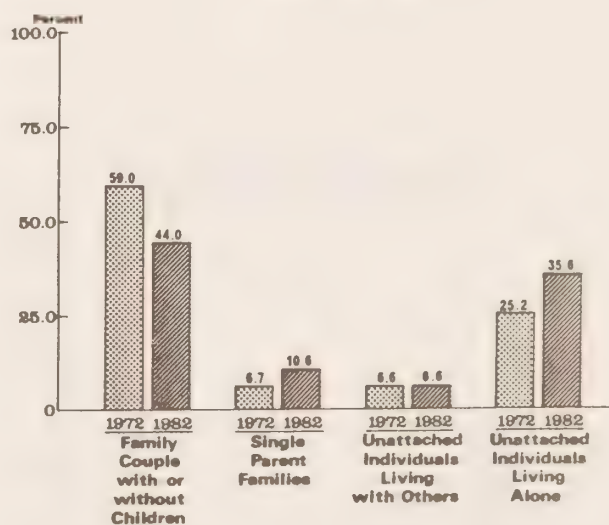
Homeowner household composition remained relatively stable over the 1972-1982 period. Family couples with or without children, for example, made up 83 per cent of all homeowner households in 1972 and 80 per cent in 1982. (Data not graphed).

In contrast, renter household composition changed significantly. Unattached individuals living alone and single-parent families made up an increasing proportion of all renters over the 1972-1982 period. Family couples comprised a diminishing proportion of renter households over the same period.

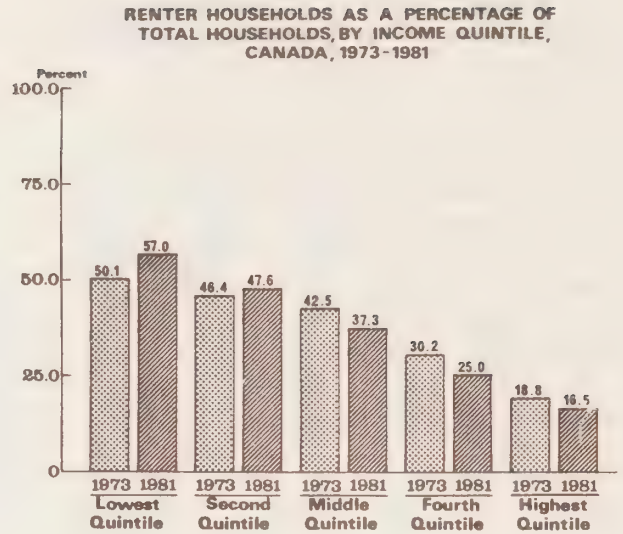
HOMEOWNERS AS A PERCENTAGE OF TOTAL HOUSEHOLDS, BY HOUSEHOLD TYPE, CANADA, 1972-1982



RENTERS, BY HOUSEHOLD TYPE, CANADA, 1972-1982



In concert with the changing household composition of renters, renter incomes showed significant changes over the same period. The proportion of renters in the lowest two income quintiles increased between 1973 and 1981 and decreased in the higher quintiles.



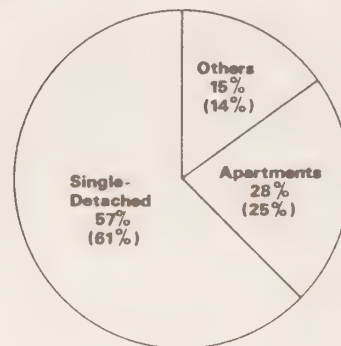
HOUSING STOCK CHARACTERISTICS

Dwelling Type

Single detached dwellings comprised 57 per cent of the 8.4 million dwellings in Canada in 1982. Apartments were the other common dwelling type comprising 28 per cent of all units. The remaining 15 per cent of the stock includes other types such as semi-detached and row houses, duplexes and mobile homes.

Single detached dwellings, as a percentage of the total, declined from 61 to 57 per cent over the 1972-1982 period. The relative share of apartments increased by three per cent and other dwelling types by only one per cent over the same period.

DISTRIBUTION OF DWELLING TYPES, CANADA, 1982
(1972 figures in parentheses)

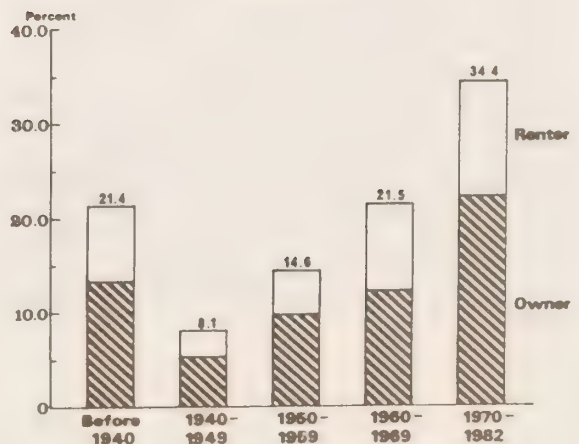


Dwelling Age

In 1982, 21 per cent of the Canadian housing stock was built prior to 1940. Houses of this vintage usually require upgrading of structure and major facilities.

In contrast, 56 per cent of the housing stock has been built in the last 20 years.

DWELLINGS AS A PERCENTAGE OF THE
TOTAL STOCK, BY DATE BUILT,
CANADA, 1982

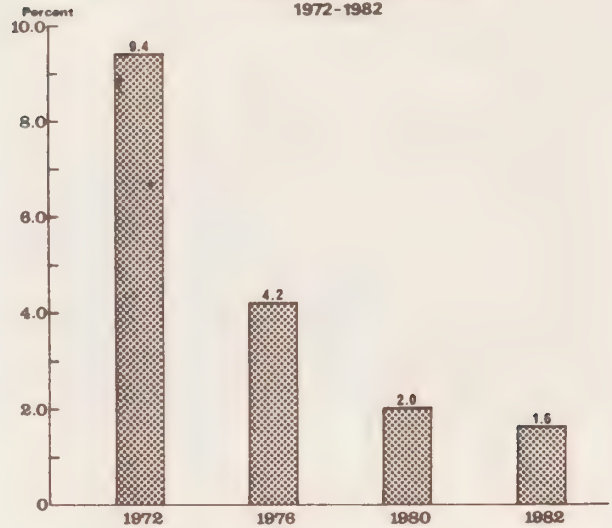


Dwelling Basic Facilities

In 1972, there were more than half a million dwellings in Canada lacking basic facilities such as piped hot and cold water, inside toilet or installed bath or shower. This represented 9.4 per cent of the housing stock.

Between 1972 and 1982 the percentage of dwellings lacking basic facilities has declined dramatically. In 1982, only 1.6 per cent lacked such facilities.

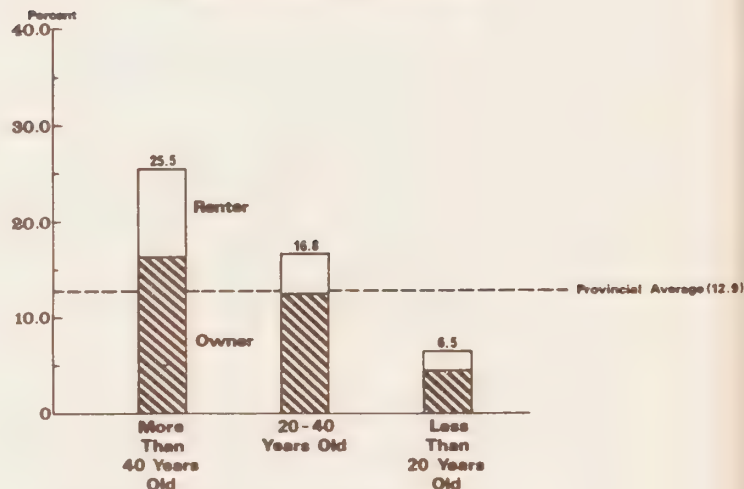
DWELLINGS LACKING BASIC FACILITIES
AS A PERCENTAGE OF TOTAL
HOUSING STOCK, CANADA
1972-1982



Dwelling Repairs

In 1982, more than one million dwellings, or 13 per cent of the stock, were assessed by their occupants as needing major repairs. This assessment was based upon indicators such as damp walls and ceilings, crumbling foundations, rotting porches and steps and corroded pipes. Twenty-six per cent of the stock built prior to 1940 was assessed as needing major repairs, twice the provincial average.

DWELLINGS IN NEED OF MAJOR REPAIR* AS A
PERCENTAGE OF TOTAL STOCK, BY AGE
OF DWELLING STOCK, CANADA, 1982

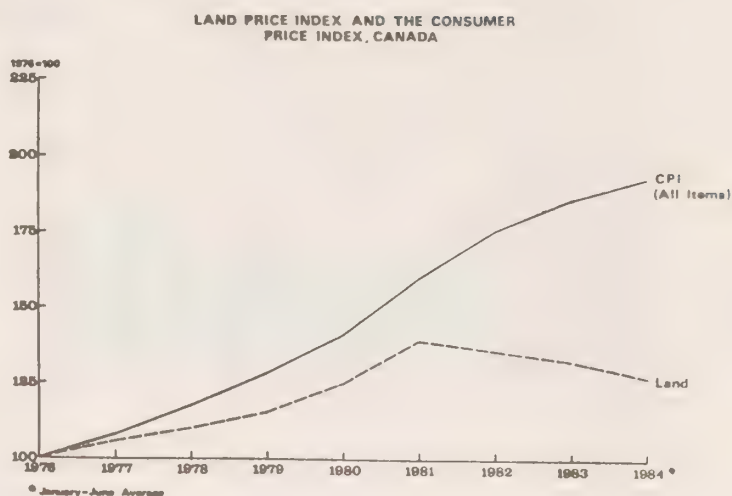


* As assessed by dwelling occupant based upon indicators such as damp walls and ceilings, crumbling foundation, rotting porches and steps and corroded pipes.

COMPONENTS OF HOUSING SUPPLY

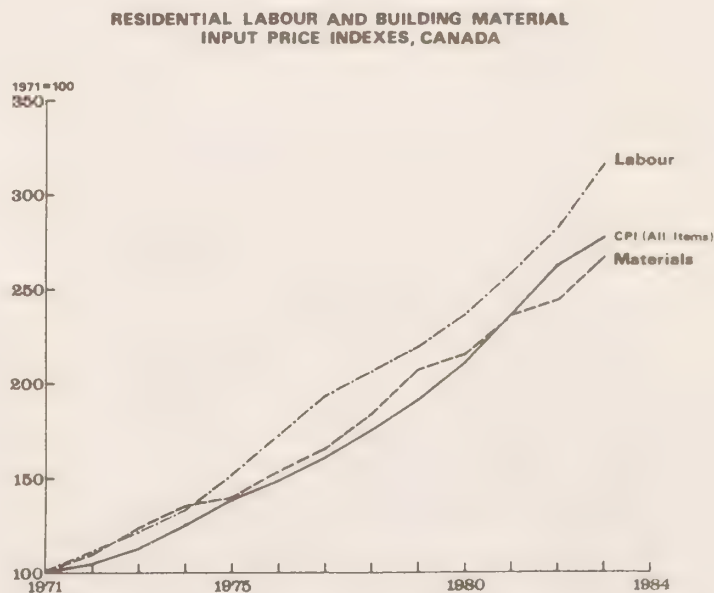
Land

Overall the urban land supply process is functioning well across Canada, with the supply of short-term land strong in most centres. While most areas have adequate stocks of serviced land now, some must regularly add servicing to developing areas (Victoria, Vancouver, Saskatoon, Winnipeg) and others will require new serviced areas within a few years (Edmonton, Calgary, Thunder Bay, Ottawa, St. John's). Since 1976, land prices have risen at a rate less than the Consumer Price Index (CPI).



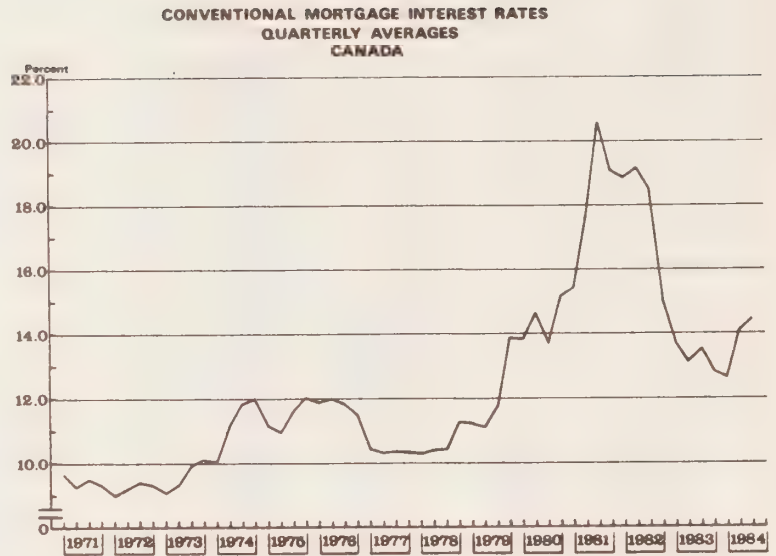
Building Materials and Labour

The national composite index for residential building materials and labour has risen at a rate similar to the CPI over the past decade. (Index not graphed). Of note, however, is the decline in the price of building materials relative to inflation, due in part to the relative decline in the price of wood products. The labour price index, based upon union wage rates, rose 216 per cent since 1971 whereas the CPI rose 178 per cent. In comparison, the price of building materials rose 167 per cent.

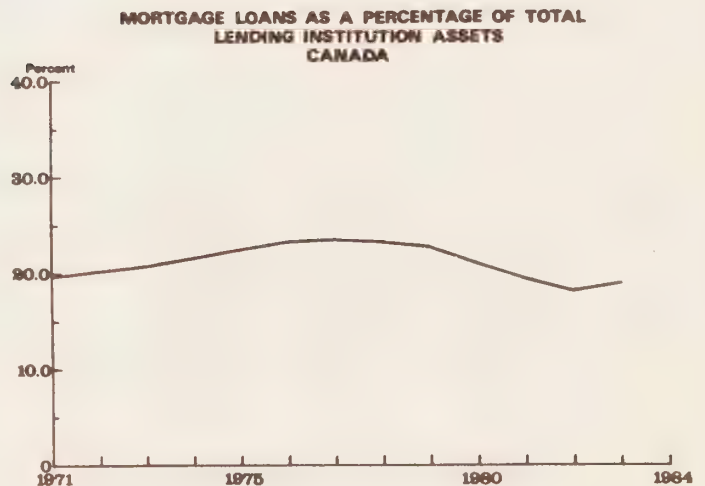


Capital

Although the previous decade was characterized by a period of volatile and uncertain interest rates, the availability of mortgage capital was not a constraint from 1971-1983. Greater flexibility in the mortgage instrument itself, including the introduction of new mortgage types and shorter terms, has contributed to ensuring an adequate flow of funds to the residential sector. With shorter terms, however, the risk of interest rate fluctuations has been shifted to the borrower.

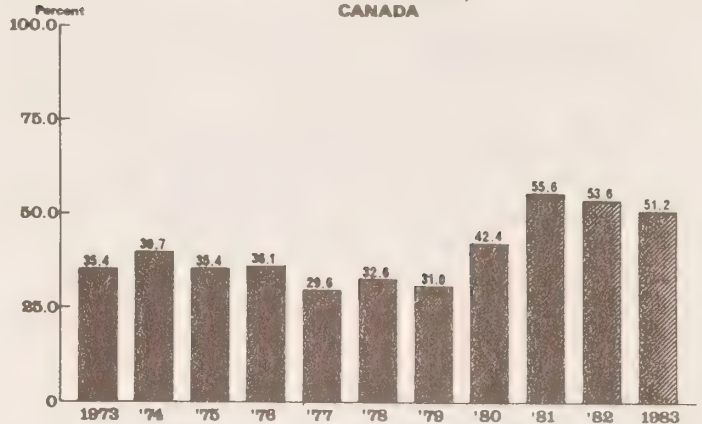


Mortgage assets as a percentage of total lending institution assets rose from 20 per cent in 1971 to 24 per cent in 1977 and have generally declined since. In 1983, mortgages outstanding at lending institutions totalled \$124.6 billion or 19 per cent of total assets.



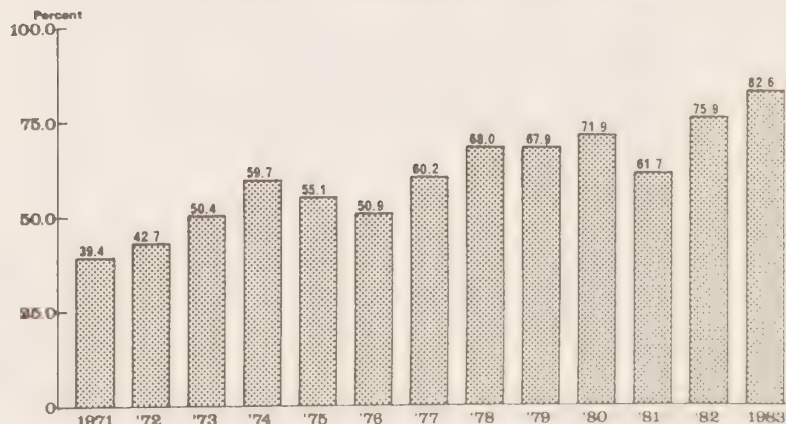
Since 1979, the proportion of new single detached housing starts funded by sources other than public and conventional mortgages has increased from 31 per cent to more than 50 per cent in 1983. Sources outside the public and conventional include personal loans, savings, proceeds from the sale of a former home and mortgages from individuals.

SINGLE-DETACHED STARTS FUNDED, BY SOURCES
OTHER THAN PUBLIC AND CONVENTIONAL
MORTGAGES, AS A PERCENTAGE
OF TOTAL STARTS,
CANADA



Since 1971, the percentage of approved mortgage loans devoted to existing housing has increased dramatically. More than 80 per cent of all mortgage lending in 1983 was for existing units compared to less than 40 per cent in 1971.

MORTGAGE LOANS APPROVED FOR EXISTING RESIDENTIAL
PROPERTY AS A PERCENTAGE OF TOTAL, CANADA

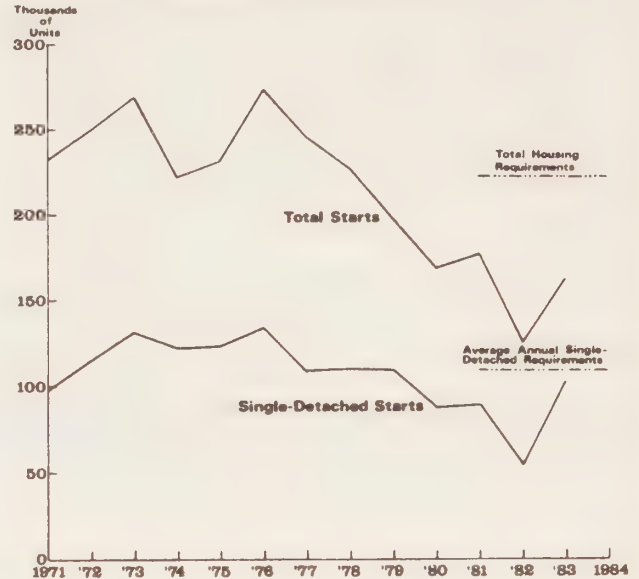


HOUSING MARKET CONDITIONS

Single Detached Starts and Requirements

Over the past decade, single detached units have represented 40 to 60 per cent of new construction activity. Single detached starts declined 60 per cent from a high of 134 300 units in 1976 to a low of 54 450 units in 1982, a reflection of increasing mortgage costs and adverse economic conditions. The upswing in starts in 1983 was in response to greater consumer confidence. Single detached housing is likely to remain the preferred housing type for Canadians.

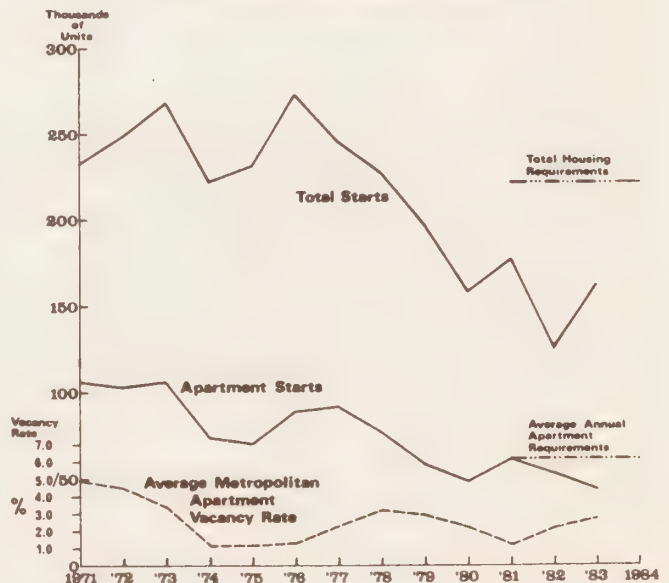
TOTAL HOUSING STARTS, SINGLE-DETACHED STARTS
AND HOUSING REQUIREMENTS, CANADA



Apartment Starts and Requirements

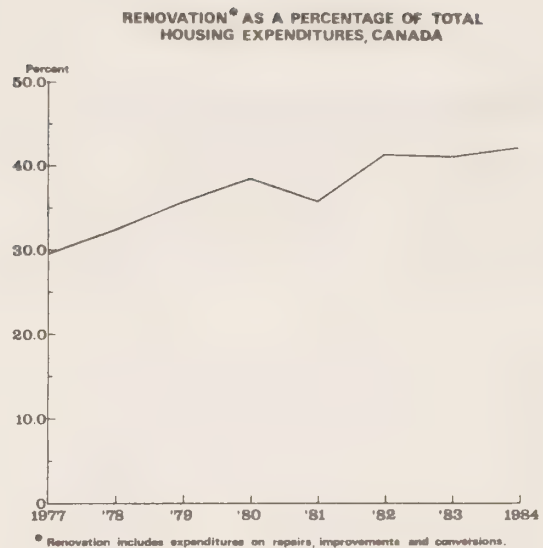
Apartments represent the second major component of the housing stock. Apartment starts have declined by 58 per cent, from a peak in 1973 of 106 450 units to a low in 1983 of 44 125 units. Construction activity in this market reflects impacts of the MURB and other government programs, uncertainty in regulation (e.g. tax policy, rent controls) and a declining rental demand as the baby-boom households move to the ownership market.

TOTAL HOUSING STARTS, APARTMENT STARTS
AND HOUSING REQUIREMENTS, CANADA

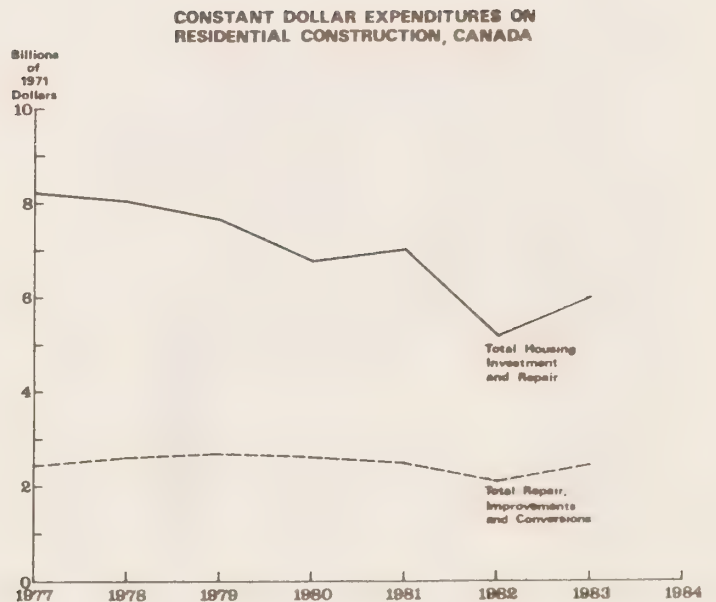


Residential Renovation

Expenditures on repairs, improvements and conversions as a percentage of total housing expenditures have increased to about 40 per cent of total expenditures in 1983.



The trend of declining real housing expenditures and stable real renovation expenditures emphasizes the importance of the existing stock in meeting future housing demands.



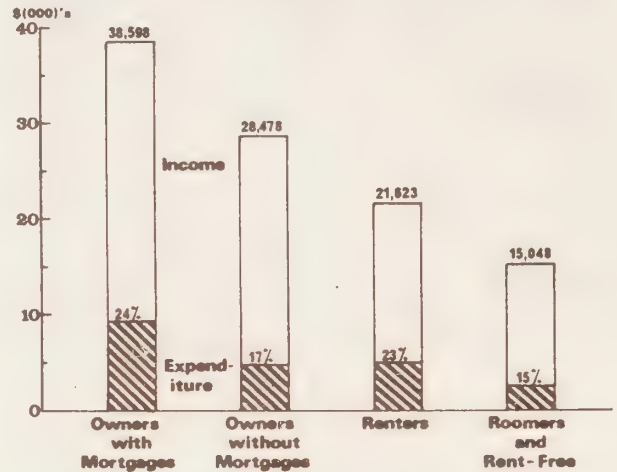
HOUSING AFFORDABILITY AND ACCESS TO HOME OWNERSHIP

Housing Affordability

In 1982, Canadian householders spent, on average, less than one-quarter of their gross household income on housing.

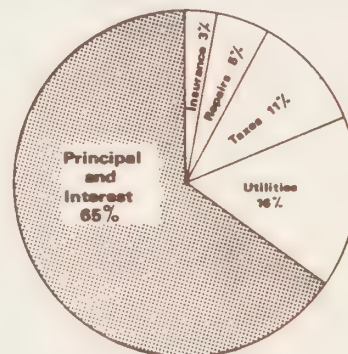
Homeowners with mortgages spent, on average, 24 per cent of their gross income on housing, renters an average of 23 per cent, and homeowners without mortgages, 17 per cent. If homeowners retiring mortgages in 1982 are excluded from the latter group, the average proportion of gross income spent on housing is even less, at 10 per cent.

AVERAGE HOUSEHOLD INCOME AND AVERAGE HOUSING EXPENDITURES AS A PERCENTAGE OF INCOME, BY TENURE, CANADA, 1982



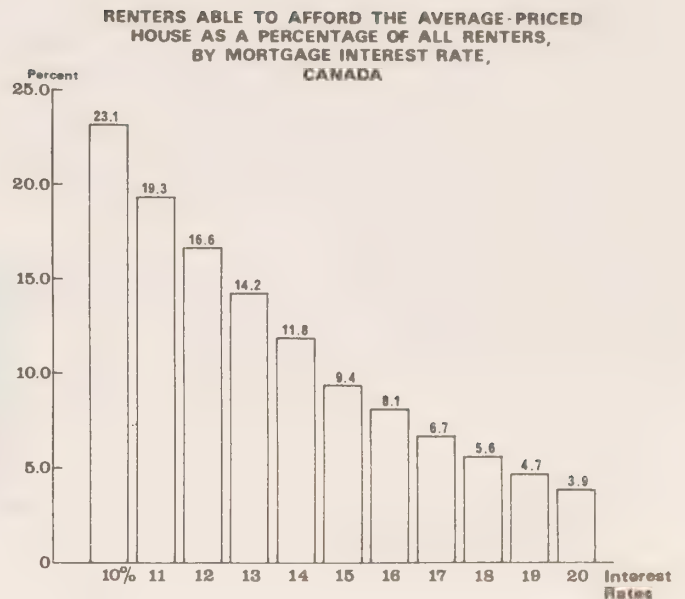
For homeowners with mortgages in 1982, almost two-thirds of their housing expenditures were devoted to principal and interest payments. On average, 40 per cent of their total housing expenditures paid for interest charges alone.

PROFILE OF HOUSING EXPENDITURES FOR OWNERS WITH MORTGAGES, CANADA, 1982



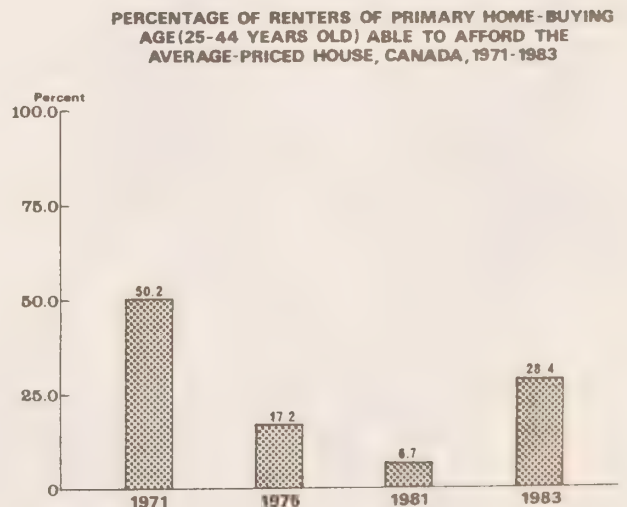
Access to Home Ownership

Access to home ownership for renters is very sensitive to fluctuation in interest rates. The percentage of renters able to afford an average-priced house without paying more than 30 per cent of their gross income on shelter declines from 23 per cent to just 4 per cent, with a rise in interest rates from 10 to 20 per cent. The number of renters able to afford to buy is cut in half with an increase of just 4 percentage points, from 10 to 14 per cent. It is then halved again by a rise in interest rates from 14 to 18 per cent.



Between 1971 and 1981, when average mortgage interest rates and average house prices rose dramatically, the percentage of renters of primary home-buying age (25-44 years) able to afford the average-priced house was cut from 50 per cent to just 7 per cent.

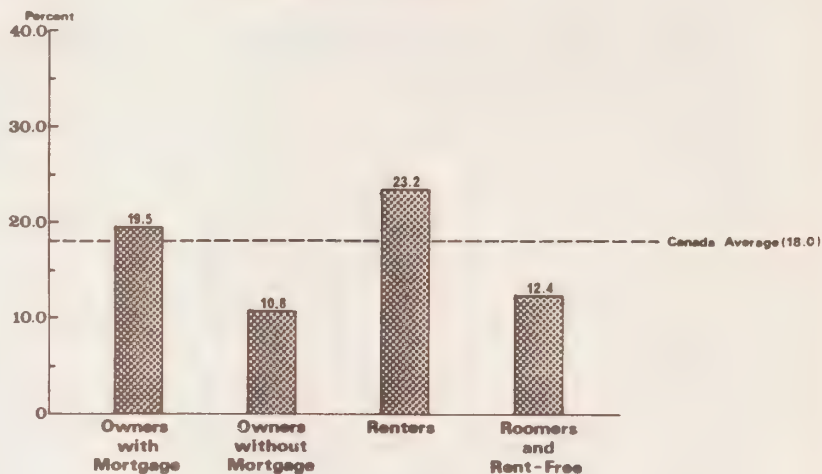
Since the peaking of interest rates in 1981, however, the average house price in Canada has risen only slightly and interest rates have declined. As a result, 28 per cent of renters in 1983 could afford to buy the average-priced house.



Housing Affordability Problems

While most Canadians live in affordable housing, there are a significant minority who spend in excess of 30 per cent of their income for housing. Eighteen per cent of all households in 1982 were identified as paying more than 30 per cent of income for housing. High proportions of renters and owners with a mortgage experienced housing affordability problems.

HOUSEHOLDS SPENDING MORE THAN 30 PERCENT OF
HOUSEHOLD INCOME FOR HOUSING AS A
PERCENTAGE OF TOTAL HOUSEHOLDS,
BY TENURE, CANADA, 1982



HOUSING NEEDS

The identification of housing needs involves an assessment of the nature of housing problems in Canada and the characteristics of those households most severely affected by these housing problems. Canadians experience housing problems when:

- o the space in their housing is unsuitable, resulting in crowded living conditions, traditionally defined as more than one person per room;
- o their housing is physically inadequate, traditionally defined as lacking basic facilities; and/or
- o they are required to pay an excessive amount of their income for housing, usually defined as paying more than 30 per cent.

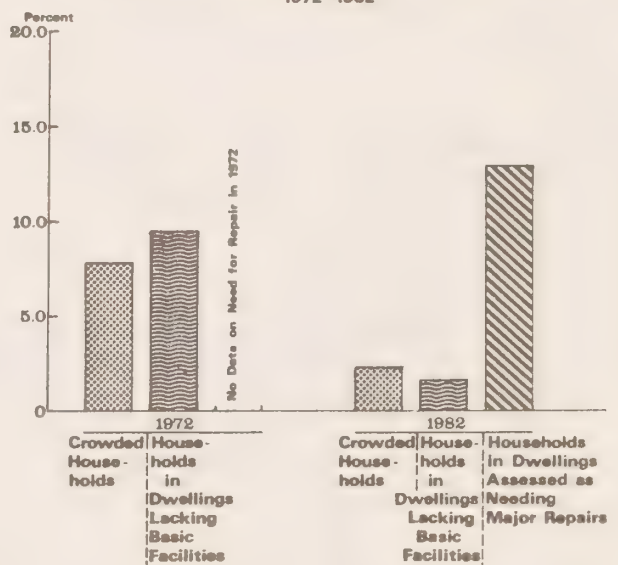
Crowding, Adequacy and Housing Affordability

Over the 1972-1982 period, the proportion of householders living in crowded conditions declined from 7.8 per cent to 2.3 per cent. The proportion of householders living in dwellings lacking basic facilities also declined from 9.4 per cent to 1.6 per cent over the same period (page 8).

Despite clear progress on these fronts, there still remain almost 200 000 householders living in crowded conditions and more than one million living in dwellings assessed as needing major repair.

Housing affordability is also a significant problem especially for renters and for owners with mortgages (page 16). The traditional housing affordability measure, however, includes householders who may choose to spend more than 30 per cent of their income on housing although they could obtain suitable, adequate housing for less. On the other hand, the 30 per cent measure fails to include householders occupying inadequate or crowded units in order to keep their housing costs down.

PERCENTAGE OF HOUSEHOLDS LIVING IN CROWDED
AND INADEQUATE DWELLINGS, CANADA
1972-1982



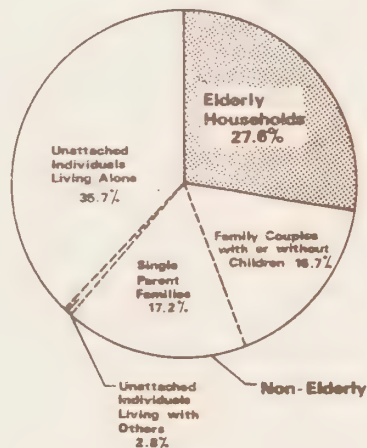
Core Housing Need

CMHC has developed a more realistic housing needs measure which combines the separate indicators of crowding, adequacy and affordability into one comprehensive measure. Known as the core housing need measure, it identifies households that would have to spend more than 30 per cent of their income to obtain suitable and adequate housing in their locality. The measure includes householders in inadequate or crowded dwellings unable to afford to improve their housing conditions without paying more than 30 per cent of their income. The measure excludes householders who choose to spend more than 30 per cent of their income on housing when they could obtain suitable and adequate housing for 30 per cent of their income or less.

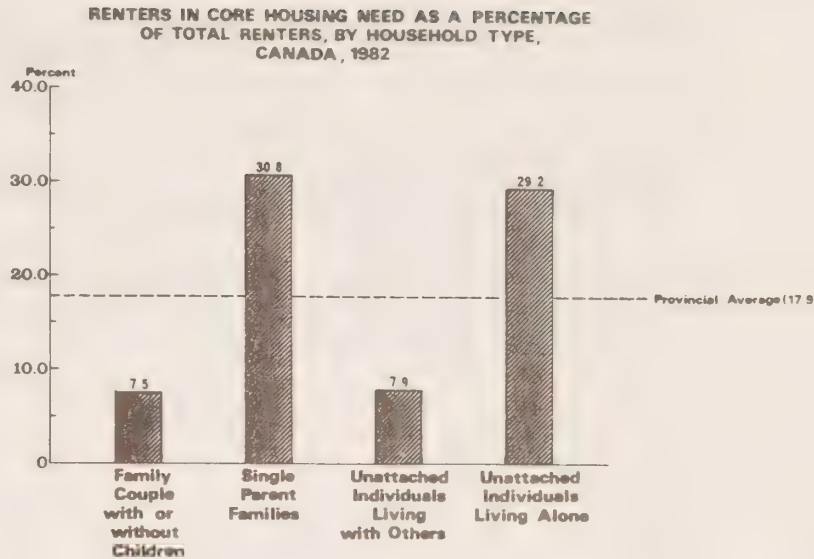
The core housing need approach has thus far been applied to renters, that group with the highest incidence of affordability problems.

RENTERS IN CORE HOUSING NEED, BY AGE OF HEAD
AND BY HOUSEHOLD TYPE, CANADA, 1982

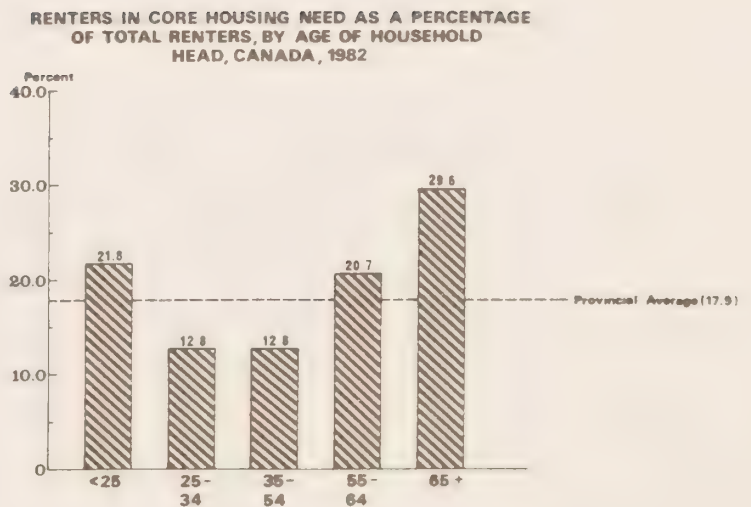
In 1982, there were 513 000 renter households in core housing need in Canada. Twenty-eight per cent of these housed elderly residents. Nonelderly unattached individuals comprised 36 per cent of those in core need and single-parent families 17 per cent. Family couples with or without children made up 17 per cent of those in core need.



In terms of incidence, a large proportion of unattached individuals living alone and single parent families were in core housing need in 1982.



An analysis of incidence by age group shows that a large proportion of very young and old householders were in core housing need in 1982.



Special Housing Needs

Some Canadian householders experience housing problems which extend beyond those of adequacy, crowding and affordability. Included here are householders with disabilities who experience difficulties in gaining access to appropriately designed housing. Included also are householders who require non-institutional forms of housing and associated service support. Victims of family violence, ex-psychiatric patients, the very old, and emotionally disturbed youths fall into this category. Typically, all these groups experience core housing need problems in addition to special housing needs.

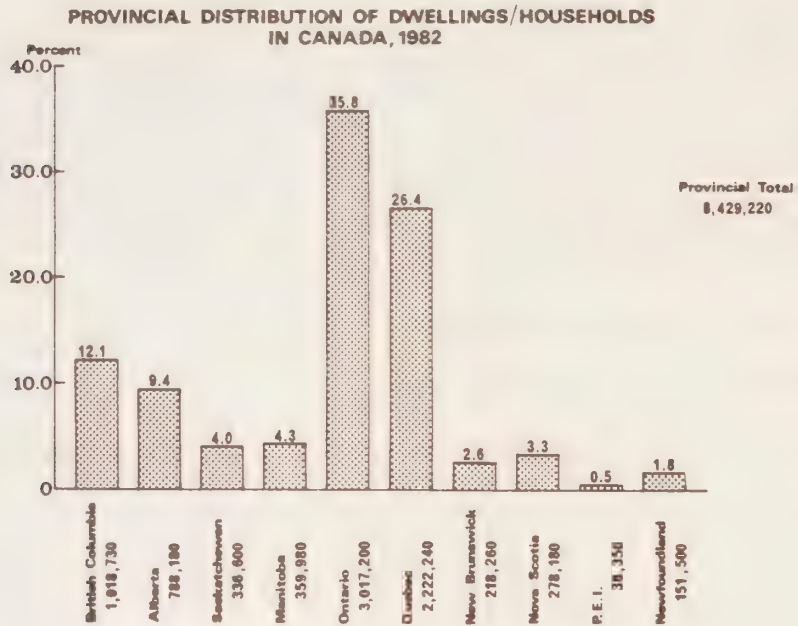
A COMPARISON OF PROVINCIAL HOUSING CONDITIONS
AND HOUSING ACTIVITY

Housing conditions and housing activity vary a great deal from province to province. In terms of absolute numbers, more than 62 per cent of all dwellings and households are located in Ontario and Quebec alone. In relative terms, a comparison of provincial housing conditions and housing activity also reveals considerable variation across the country. Provincial comparisons have been produced for the following housing conditions and housing activity:

1. total dwellings/households
2. percentage of dwellings owned
3. percentage of dwellings owned with a mortgage
4. dwelling unit starts per 1 000 households
5. dwelling renovation as a percentage of total residential construction expenditures
6. single detached starts funded by sources other than public and conventional mortgages
7. average house prices, 1982
8. average house prices, 1983
9. percentage of dwellings lacking basic facilities
10. percentage of dwellings in need of major repair
11. percentage of owned dwellings in need of major repair
12. percentage of rented dwellings in need of major repair
13. percentage of dwellings crowded

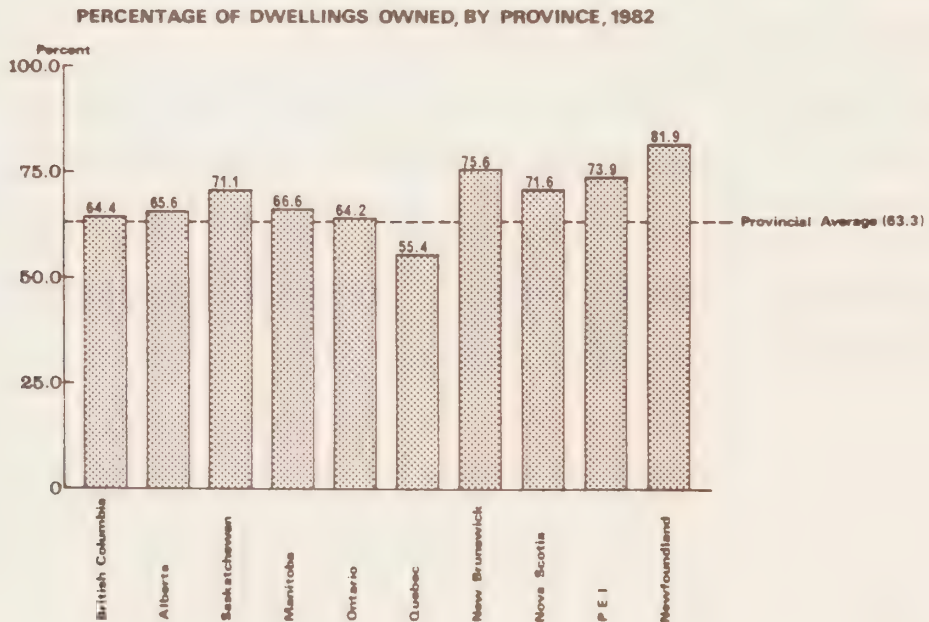
A COMPARISON OF PROVINCIAL HOUSING CONDITIONS AND HOUSING ACTIVITY

1



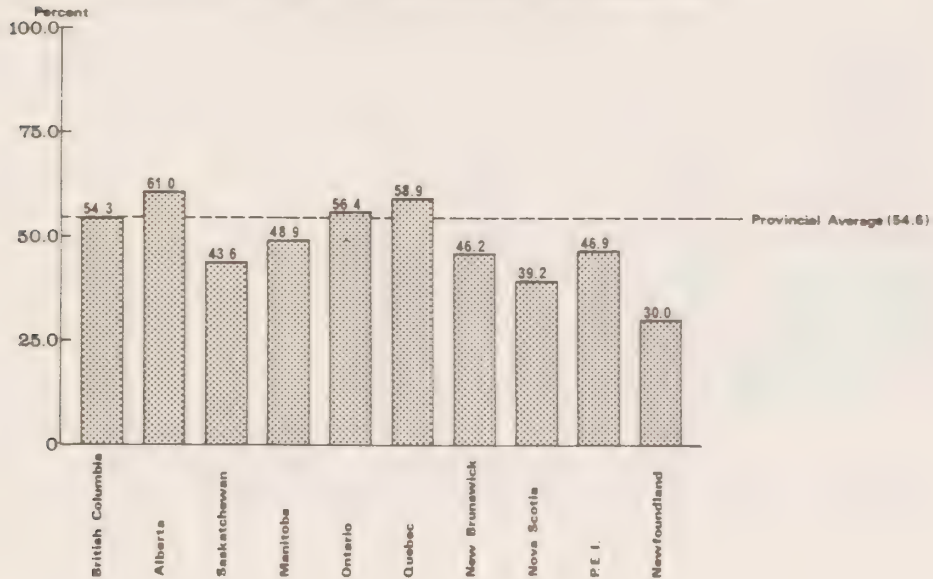
In 1982, more than 62 per cent of all Canadian dwellings and households were located in the provinces of Ontario and Quebec.

2



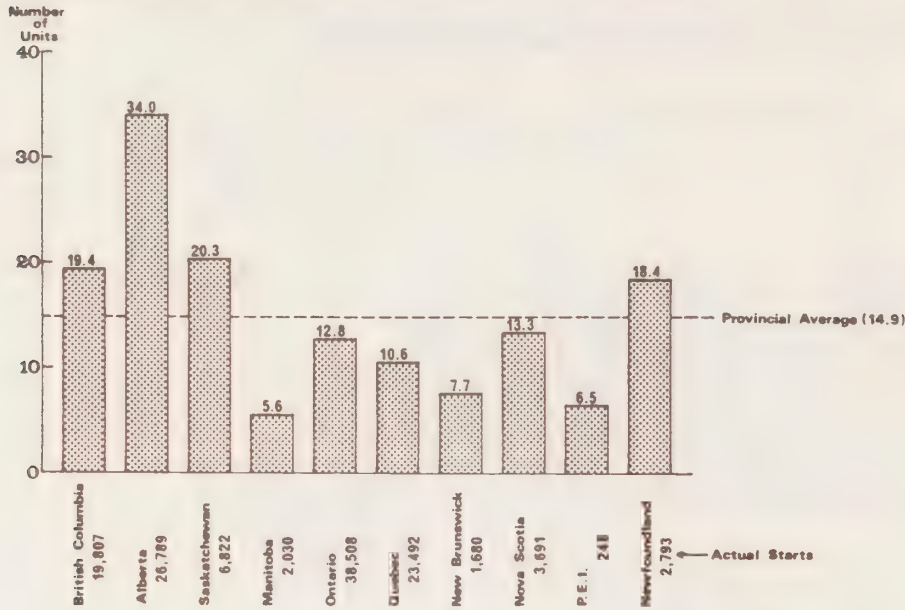
The percentage of homeowners per province ranged from a low of 55 per cent in Quebec to a high of 82 per cent in Newfoundland.

PERCENTAGE OF OWNERS WITH A MORTGAGE, BY PROVINCE, 1982



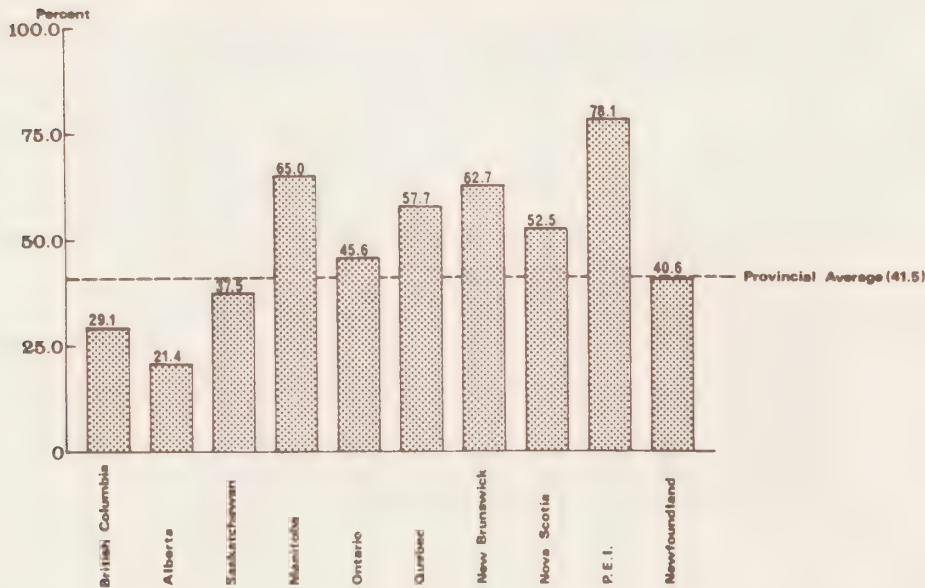
More than half of all homeowners in the Atlantic provinces, Manitoba and Saskatchewan did not have mortgages on their dwellings in 1982.

DWELLING UNIT STARTS PER 1000 HOUSEHOLDS, BY PROVINCE, 1982



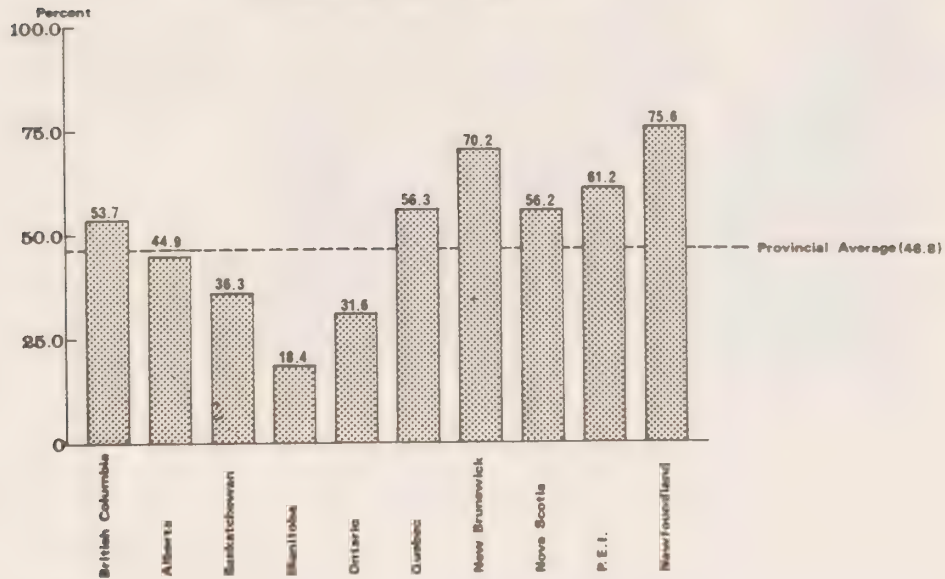
The largest number of new dwelling units were started in Ontario, in 1982. In relative terms, however, dwelling unit starts were highest in Alberta by a considerable margin.

DWELLING RENOVATION AS A PERCENTAGE OF TOTAL RESIDENTIAL CONSTRUCTION EXPENDITURE, BY PROVINCE, 1982



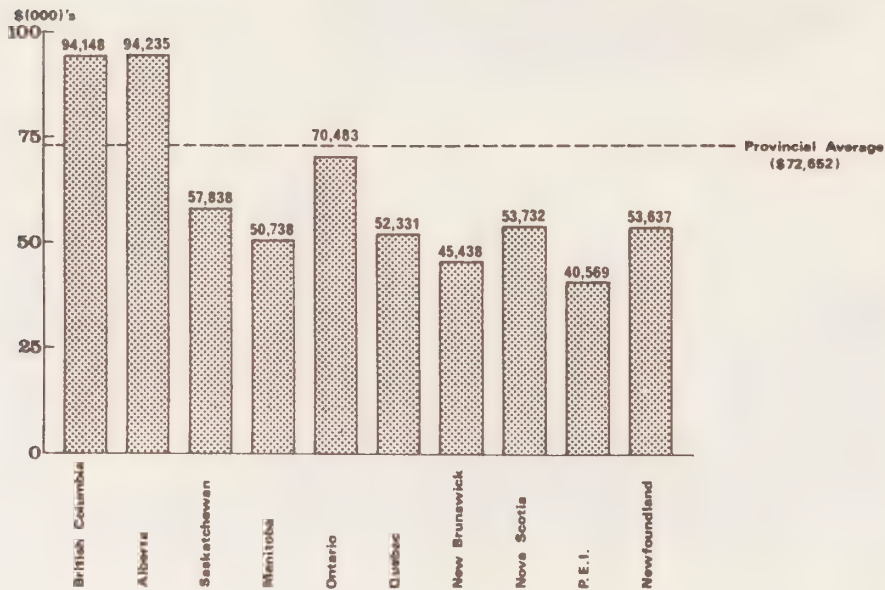
Those provinces lowest in dwelling unit starts per 1,000 households, had high proportions of total residential construction expenditure devoted to renovation activity.

**SINGLE-DETACHED STARTS FUNDED BY SOURCES OTHER
THAN PUBLIC AND CONVENTIONAL MORTGAGES
AS A PERCENTAGE OF TOTAL STARTS,
BY PROVINCE, 1979-1983**



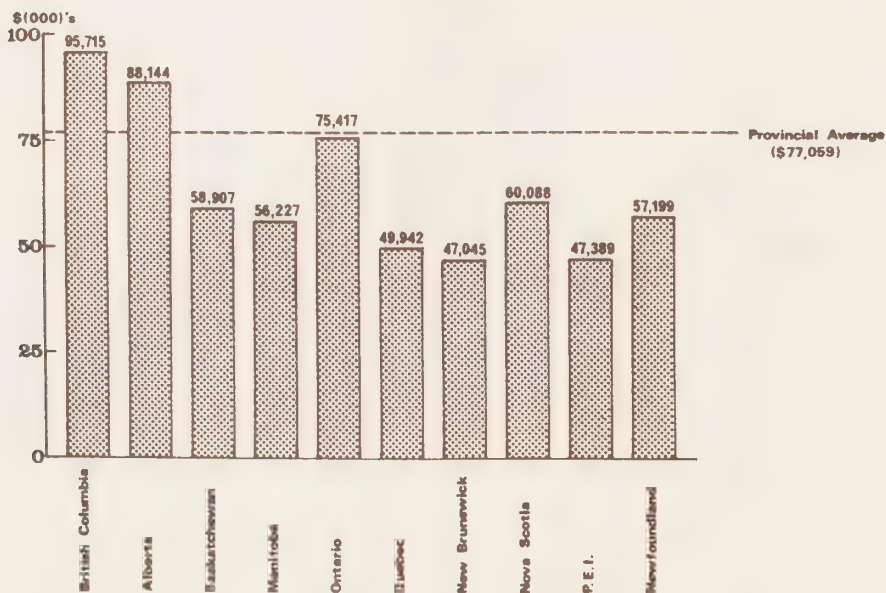
Single detached starts in the Atlantic provinces and Quebec over the period 1979-1983, were often funded by sources other than public and conventional mortgages.

AVERAGE MLS HOUSE PRICES, BY PROVINCE, 1982



Average house prices in 1982 were more than twice as high in British Columbia and Alberta as compared with those in New Brunswick and P.E.I.

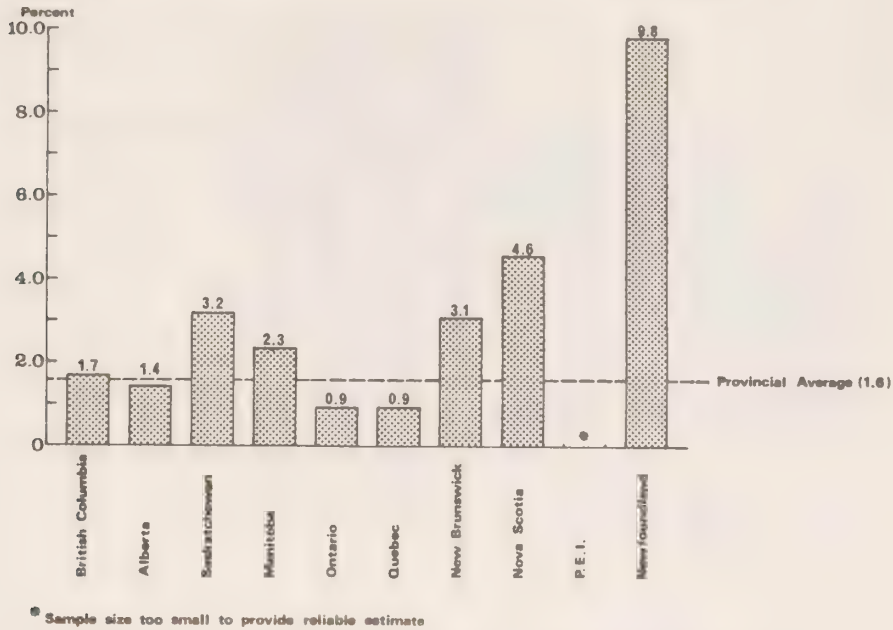
AVERAGE MLS HOUSE PRICES, BY PROVINCE, 1983



With the exception of Quebec and Alberta, average house prices increased in all provinces in 1983.

PERCENTAGE OF DWELLINGS LACKING BASIC FACILITIES, BY PROVINCE, 1982

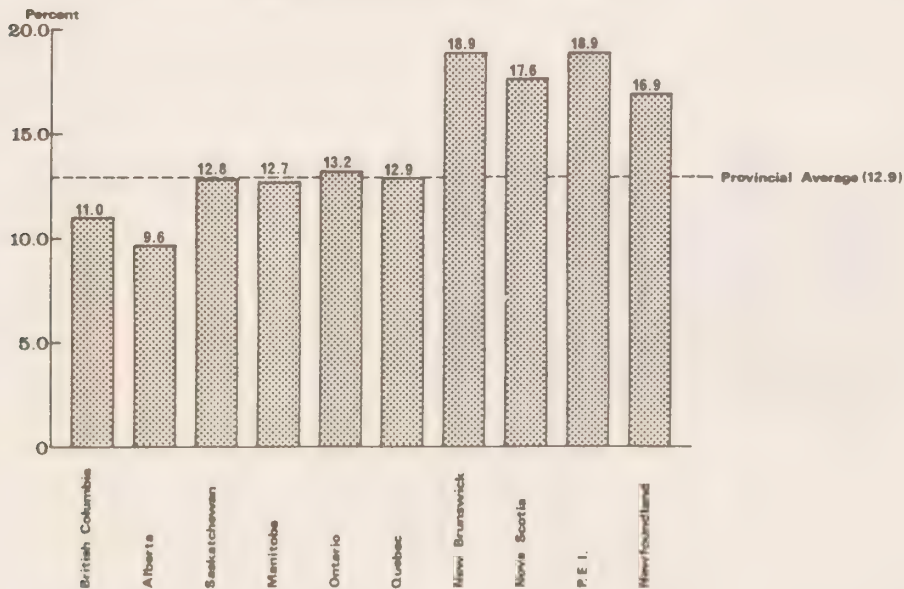
9



The proportion of dwellings lacking basic facilities in Newfoundland was more than six times the provincial average in 1982.

10

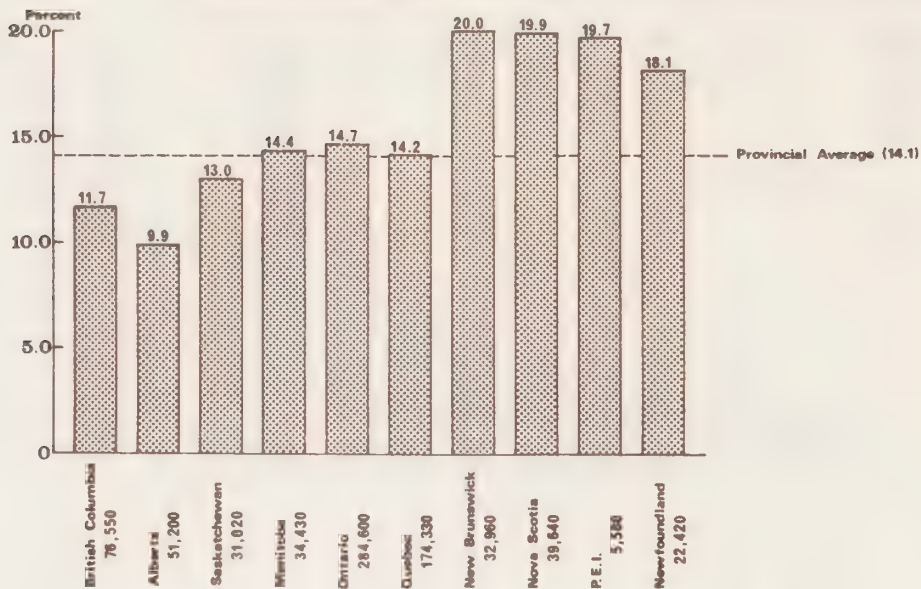
PERCENTAGE OF DWELLINGS IN NEED OF MAJOR REPAIR, BY PROVINCE, 1982



The housing stock in the Atlantic provinces included the highest proportions of dwellings in need of major repair.

PERCENTAGE OF OWNED DWELLINGS IN NEED OF
MAJOR REPAIR, BY PROVINCE, 1982

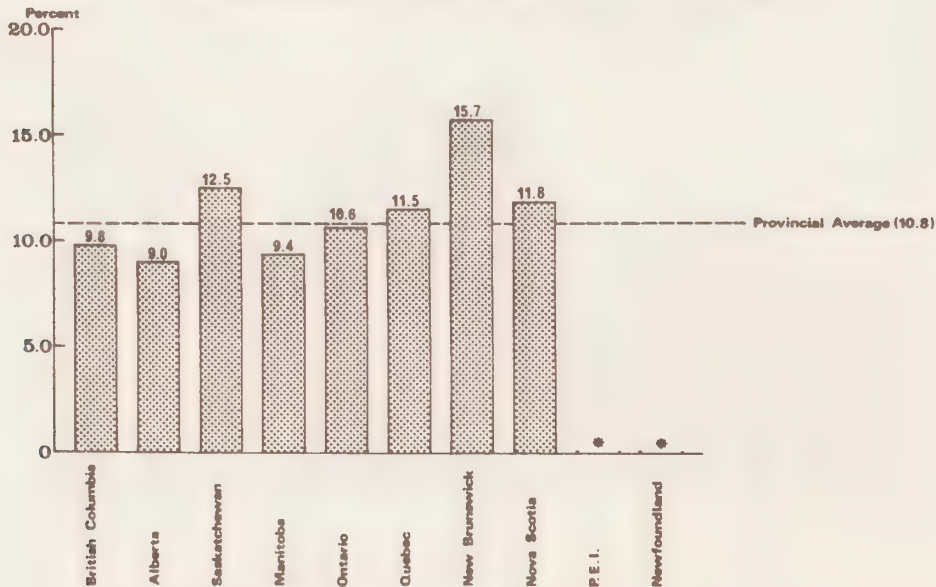
11



For all provinces, higher proportions of owned units were in need of major repair than rented units. The percentages of owned dwellings in need of major repair were highest in the Atlantic provinces and lowest in Alberta.

12

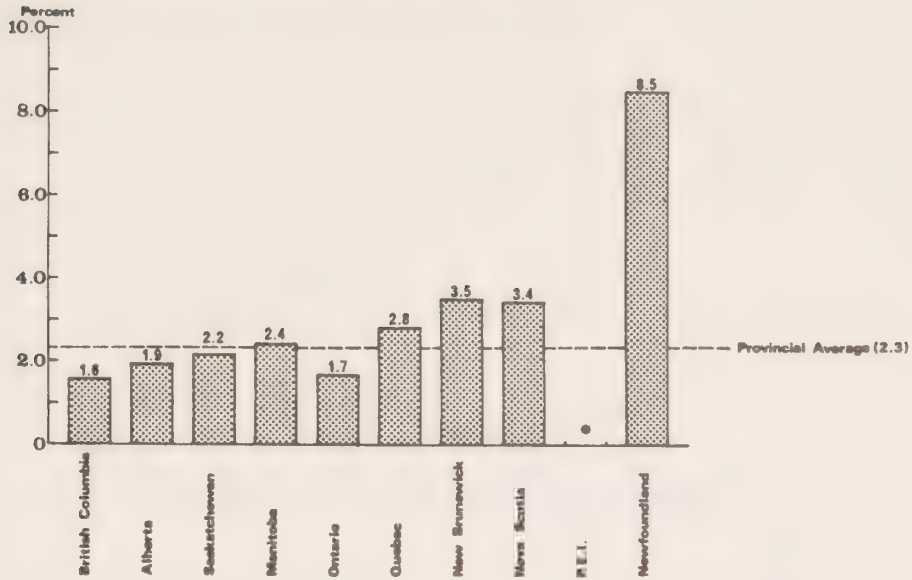
PERCENTAGE OF RENTED DWELLINGS IN NEED OF
MAJOR REPAIR, BY PROVINCE, 1982



* Sample size too small to provide reliable estimate.

Rented dwellings in need of major repair were proportionally most common in New Brunswick and Saskatchewan.

PERCENTAGE OF DWELLINGS CROWDED, BY PROVINCE, 1982



* Sample size too small to provide reliable estimate.

The Atlantic provinces, and Newfoundland in particular, had the highest proportions of crowded dwellings. Other provincial percentages did not differ considerably from the average of 2.3 per cent.

APPENDIX 2

A CHRONOLOGY
OF FEDERAL HOUSING PROGRAMS

A CHRONOLOGY OF FEDERAL HOUSING PROGRAMS

A - Market Housing Programs

<u>Date</u> <u>Initiated</u>	<u>Program Title and Description</u>	<u>Status</u>
1984	The <u>Mortgage Rate Protection Program</u> (MRPP) permits homeowners to buy long-term protection against extraordinary increases in mortgage rates at renewal.	On-going
1983	<u>Registered Home Ownership Savings Plan</u> (RHOSP) "Top-Up" allows anyone acquiring a newly-built home after 19 April 1983 and by 1 March 1985 to claim a tax deduction equal to \$10 000 less the total contributions made to the owner in previous years. An individual was also able to make tax-free withdrawals from an existing RHOSP in 1983 for the purchase of qualifying new furniture.	RHOSP "Top-Up" provision expires 1 March 1985 Furniture purchase terminated Dec. 1983
1982	The <u>Canadian Home Ownership Stimulation Program</u> (CHOSP) provided \$3 000 grants to first-time and new home buyers to create employment and stimulate the economy.	Terminated Mid-1983
1981	The <u>Canada Mortgage Renewal Plan</u> (CMRP) provided monthly payments equivalent to the amount by which mortgage and property tax payment exceeded 30 per cent of income as a result of mortgage renewal at higher rates of interest.	New commitments ceased 31 Dec. 1983

<u>Date Initiated</u>	<u>Program Title and Description</u>	<u>Status</u>
1981	The <u>Canada Rental Supply Plan</u> (CRSP) makes available 15-year interest-free loans of up to \$7 500 per rental unit constructed.	Terminated 31 Dec. 1984
1975	The <u>Assisted Rental Program</u> (ARP) provided interest-free assistance loans to entrepreneurs for new rental accommodation financed by private lenders in order to bring rents down to market levels. An assistance loan of up to \$1 200 per unit was granted in the first year, then the size of the loan was reduced by 1/10 of the original amount each year for a 10-year period.	New commitments terminated in 1978 but some assistance advances to 1995 under terms of 1976 agreement
1974	The <u>Income Tax Act</u> was amended to authorize the <u>Multiple Unit Residential Building Program</u> (MURB) which allowed individuals investing in rental housing to deduct from personal income (non rental income) losses arising from the capital costs allowance.	Extended several times, terminated 1979
Reintroduced in 1980		Terminated in Dec. 1982
1974	The <u>Registered Home Ownership Savings Plan</u> , allows any resident taxpayer who does not own residential real estate to contribute to a RHOSP and subtract this contribution from his taxable income. Limited to a maximum of \$1,000 per year with a total not to exceed \$10,000.	Ongoing

<u>Date Initiated</u>	<u>Program Title and Description</u>	<u>Status</u>
1973	The <u>Assisted Home-Ownership Program</u> (AHOP) provided loans and grants to help lower-income families with one or more children become owners of modest-priced housing.	New commitments terminated in 1978, but extended assistance was provided to June, 1984.
1969	Over the years, limited dividend loans have been committed under various sections of the <u>NHA</u> (Section 9, 1944; Section 16, 16A and 15, 1954) but the objective of the <u>Limited Dividend Program</u> has remained substantially the same: to make loans to an LD housing company or individual for construction of a low-rental housing project or purchase of an existing building. Entrepreneurial activity under the program declined in the mid-1960s and in 1969 <u>NHA</u> amendments increased the loan levels to 95 per cent of value, permitted construction of projects in hostel or dormitory form as well as self-contained accommodation; the 5 per cent return limitation was relaxed, and the period of rent controls reduced to 15 years.	No activity since 1981

<u>Date</u> <u>Initiated</u>	<u>Program Title and Description</u>	<u>Status</u>
1963	A <u>Winter Housing-Building Incentive Program</u> provided a payment of \$500 per unit (single detached to 4-unit structures) completed in the 1 Dec. - 31 March period of 1963/1964 and 1964/1965.	Terminated April 1965
1954	The <u>Mortgage Insurance Program</u> constitutes CMHC's principal business activity. By law, all high-ratio mortgages (over 75 per cent of value of property) made by institutional lenders must be insured. Mortgage insurance protects the lender from costs incurred due to borrower default. The program is financed from insurance fees paid by the borrower when the mortgage is issued by the lender.	Ongoing
1954	<u>NHA</u> legislation also authorized CMHC to make <u>Direct Loans</u> in order to supplement mortgage funds available from private lenders when necessary (i.e., in some localities, as lender of last resort, in periods when funds low).	Ongoing. In past, volume of lending was substantial; now limited

B - Social Housing Programs

<u>Date</u> <u>Initiated</u>	<u>Program Title and Description</u>	<u>Status</u>
1978	<u>The Section 56.1 Non-Profit and Co-operative Housing Programs</u> provide a subsidy to private non-profit and co-operative housing associations and provincial and municipal non-profit housing agencies. Indian bands are also eligible recipients. The assistance is equal to the difference between mortgage amortization cost at market interest rates and at 2 per cent, and is first used to reduce total project cost, including amortization and operating costs, down to the lower end of market rents. The balance is used to assist low-income tenants residing in the project. The provincial and municipal governments may augment the federal assistance. Often, Indian bands also use it in conjunction with the Department of Indian and Northern Affairs' On-Reserve Housing Program. These programs replace those previously funded under Section 15.1 and 34.18.	Ongoing
1975	<u>A Rent Supplement Program</u> under Section 44(1) (b) of the <u>NHA</u> specifically designed for non-profit and co-operative corporations funded under Sections 15.1 and 34.18 had	Ongoing

<u>Date</u> <u>Initiated</u>	<u>Program Title and Description</u>	<u>Status</u>
	been legislated in 1973 but was not implemented until 1975 in those provinces for which federal/provincial master agreements had been signed. A subsidy equal to the difference between rent and 25 per cent of income is provided to low-income tenants of the non-profit and co-operative projects. The cost of the program is shared equally between the federal and provincial governments.	
1974	<u>The Rural and Native Housing Program</u> delivered under Sections 40, 34.1, 36(g) and 37.1 of the <u>NHA</u> , provides new housing and renovation assistance for low-income native and non-native people living in rural areas and towns with populations of 2 500 or less. The ownership/rental component of the program provides a loan to finance the construction of a house and subsidizes the difference between loan amortization costs and property taxes, and 25 per cent of the household income. The loan and subsidy costs are shared between federal and provincial governments on a 75-25 basis. The renovation component provides a loan to finance the upgrading of the house to meet minimum health and safety	Ongoing

<u>Date</u> <u>Initiated</u>	<u>Program Title and Description</u>	<u>Status</u>
	standards and to ensure its livability for at least 15 years. A portion of the loan is forgiven, the amount depending upon the household income. The emergency repair component provides a one-time grant to make the necessary health and safety repairs. The rehabilitation and emergency repair programs are financed by the federal government alone. A revised RNH program was approved by Parliament in June 1984, but is not yet implemented.	
1973	The <u>Section 15.1 Non-Profit</u> and the <u>Section 34.18 Co-op Programs</u> were designed to provide 100 per cent loans to non-profit charitable organizations, provincially or municipally owned non-profit and co-operative corporations whose intentions were to provide and operate modest housing for low and moderate-income householders unable to locate or afford such housing on the open market. The loan interest rates were subsidized to 8 per cent, and a 10 per cent capital contribution was provided. Priorities for funding were first, families of low and moderate income, with a high priority to areas needing new construction; second, senior citizens and third, special needs groups such as the handicapped.	Replaced by Section 56.1 programs in 1978

<u>Date Initiated</u>	<u>Program Title and Description</u>	<u>Status</u>
	This was one of the first federal low-income housing programs which did not require matching subsidies by other levels of government.	
1969	The <u>Rent Supplement Program</u> , under Section 44.1(a) is targetted to low-income households residing in private rental accommodation and covers the difference between market rent and 25 per cent of income.	Ongoing
1969	In 1964, <u>NHA</u> amendments introduced <u>Section 43/44 Public Housing Programs</u> and expanded the low rental limited dividend program to non-profit corporations, including those owned by provinces and municipalities (Section 16, 16A). Under Section 43, a 90 per cent loan was made to provincial government housing agencies to finance the construction of a low-income housing project. Tenants pay 25 per cent of their income on rent. Under Section 44, the federal government provides a subsidy equal to 50 per cent of the operating losses on the project.	New commitments ceased in 1978, except in N.W.T. where activity terminated in 1983. Long-term subsidization of operating costs continues
1965	Special agreements entered into by federal and Prairie provinces governments to provide Native housing under Section 40 of the <u>NHA</u> .	Replaced by RNH Program in 1974

<u>Date</u> <u>Initiated</u>	<u>Program Title and Description</u>	<u>Status</u>
1960	Under Section 47 of the <u>NHA</u> , the <u>Student Housing Program</u> made loans available to provinces and municipalities, to universities and colleges for student dormitories, hostel or self-contained accommodation. Lounges, dining halls and other facilities required by student housing could also be included in the project.	No budget has been approved for student housing since 1978
1949	The <u>Section 40 Federal/Provincial Public Housing Program</u> introduced a partnership technique to acquire and develop land and to design, build and operate public housing projects. Capital costs and operating losses to be shared on a 75/25 basis. As a majority owner, CMHC accepted responsibility for approving, planning and designing public housing projects.	In 1978, Section 40 Program was restricted to Newfoundland, Prince Edward Island, New Brunswick and Saskatchewan
1938	When the first <u>National Housing Act</u> passed, the <u>Full Recovery Low Rental Housing Program</u> was enacted (<u>NHA Part II</u>). It offered 90 per cent federal long-term loans at preferred interest rates to local housing authorities, limited dividend housing companies and non-profit housing associations. These were for the construction of low-rental housing projects to be leased to low and moderate income families at below market rents.	Repealed in 1946, but intent reflected in Sections 15, 15.1 and 34.18 of the <u>NHA</u>

C - Rehabilitation Programs

<u>Date Initiated</u>	<u>Program Title and Description</u>	<u>Status</u>
1982	The <u>Canada Home Renovation Plan</u> (CHRP) was aimed at creating jobs in the construction trades and encouraging the upgrading of housing by offering grants of up to \$3 000 to cover 30 per cent of renovation costs.	Terminated July 1983
1973	The <u>Residential Rehabilitation Assistance Program</u> (RRAP) delivered under Section 34.1 and 34.14, operates in designated urban environments and makes loans available to homeowners, landlords, the disabled, and non-profit groups to undertake needed repairs and alterations. A portion of the loan, based on recipient income and renovation expenditures, can be forgiven. RRAP was extended to rural areas in 1974 as a component of the Rural and Native Housing Program.	Ongoing
1954	The <u>Home Improvement Loans Program</u> provided guarantees on private home improvement loans of up to \$4 000 for a single-family unit. Repayment was over 10 years at CMHC's fixed interest rate. In 1979, amendments to the <u>NHA</u> increased the maximum loan to \$10 000 and the amortization period was extended to 25 years. Interest rates are now determined by the market rate.	Ongoing

<u>Date</u> <u>Initiated</u>	<u>Program Title and Description</u>	<u>Status</u>
1944	The <u>NHA</u> made provision for a 50 per cent federal <u>Urban Renewal Program</u> grant to municipalities for the clearing of slums. In 1953 provisions were widened permitting grants where cleared land was to be used for rental housing under federal/provincial arrangements as well as by limited-dividend companies or life insurance companies. Where alternative land for such projects existed, slum clearance could be undertaken even though the cleared land was not used for housing but was used for any federal, provincial or municipal public purpose.	Commitments for urban renewal projects ceased Feb. 1, 1973

D - Land Assembly and Infrastructure

<u>Date Initiated</u>	<u>Program Title and Description</u>	<u>Status</u>
1979	The <u>Community Services Contribution Program (CSCP)</u> provided \$400.3 million in federal assistance for a wide range of municipal capital projects including sewer and neighbourhood improvements, in accordance with federal/provincial agreements tailored to the needs and priorities of individual provinces and their municipalities.	Terminated March, 1979. Payments completed 31 March 1984
1975	The <u>Municipal Incentives Grant Program (MIG)</u> encouraged municipalities to allow development of land for modest-size, moderately priced housing built at medium densities by contributing \$1 000 per unit for dwellings meeting criteria.	New commitments terminated 31 Dec. 1978. Payments completed 31 March 1982.
1973	The <u>Neighbourhood Improvement Program (NIP)</u> was created to provide funding for improvements to the public infrastructure in selected low-income residential areas. The intent was to improve overall neighbourhood conditions and to encourage the improvement of housing to reasonable quality standards without the major problems experienced with urban renewal.	Discontinued in 1978
1960	The <u>Municipal Infrastructure Program (MIP)</u> provided loans and grants totalling \$2.2 billion to assist some 1 500 municipalities in the planning, construction and expansion of sewerage and water supply systems.	Terminated 31 Dec. 1978

E - Energy

<u>Date</u> <u>Initiated</u>	<u>Program Title and Description</u>	<u>Status</u>
1977	Through provision of one-time grants, the <u>Canadian Home Insulation Program (CHIP)</u> encourages the thermal upgrading of existing homes throughout Canada in order to: i) reduce by at least 25 per cent the space heat consumption of existing dwellings ii) to help upgrade the thermal efficiency of at least 70 per cent of the existing housing stock, some 4.9 million units.	To be terminated 31 March 1986
1976	The <u>Home Insulation Program (HIP)</u> was provided to residents of Prince Edward Island and Nova Scotia in order to upgrade the thermal efficiency of the existing housing stock so as to reduce fuel costs for heating and offset expected increases in domestic electricity prices.	Incorporated into CHIP then terminated 31 Dec. 1981

Mise en vigueur	Nom et description du programme	Etat actuel
1977	Grâce à des subventions versées une seule fois, le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC) vise à accroître l'efficacité énergétique des logements existants afin:	Prend fin le 31 mars 1986.
	1) de réduire d'au moins 25 p. 100 la consommation d'énergie requise pour le chauffage des logements existants;	
	11) de contribuer à l'accroissement de l'efficacité énergétique d'au moins 70 p. 100 du stock existant de résidences, soit 4,9 millions de logements.	
1976	Le Programme d'isolation thermique des habitations (PITH) était destiné aux résidents de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse et visait à améliorer l'efficacité énergétique du stock de maisons existantes dans le but de réduire les coûts de combustible et de compenser les augmentations prévues du prix de l'électricité produite dans ces provinces.	Intégré au PITRC. Fin le 31 décembre 1981.

D - Regroupement de terrains et infrastructure

Mise en vigueur	Nom et description du programme	Etat actuel
1979	En vertu du Programme de contributions pour les équipements communautaires (PCEC) le gouvernement fédéral a engagé des fonds de 400,3 millions de dollars dans une vaste gamme de projets d'immobilisation municipaux, dont l'amélioration des quartiers, et des réseaux d'égout aux termes d'accords fédéraux-provinciaux qui reflétaient les besoins et priorités de chaque province et de ses municipalités.	A pris fin en mars 1979. Les paiements se sont terminés le 31 mars 1984.
1975	Le Programme de subventions d'encouragement aux municipalités (SEM) visait à encourager les municipalités à aménager des terrains pour la construction de logements de grandeur moyenne à prix modique, dans des ensembles de densité moyenne. Le Programme prévoyait le versement d'une contribution de 1 000 dollars pour chaque logement répondant aux critères.	Les nouveaux engagements ont cessé, le 31 décembre 1978. Les paiements ont pris fin le 31 mars 1982.
1973	Le Programme d'amélioration des quartiers (PAQ) a été mis en oeuvre afin de permettre une aide financière pour l'amélioration de l'infrastructure municipale dans les zones résidentielles désignées ou habitaient des familles à faible revenu. Il avait pour objet d'améliorer les conditions globales dans ces quartiers et d'encourager les mesures visant à rendre les logements conformes à des normes de qualité acceptables, évitant ainsi les problèmes considérables qu'avait posés la rénovation urbaine.	A pris fin le 31 décembre 1978.
1960	Le Programme d'infrastructure municipale (PIM): au titre de ce programme, des prêts et des subventions s'élevant à 2,2 milliards de dollars ont été accordés à environ 1 500 municipalités pour leur aider à planifier, construire et prolonger des réseaux d'égout et d'adduction d'eau.	A pris fin le 31 décembre 1978.

Mise en
vigueur

1944

Nom et description du programme

Etat actuel

La LNH prévoyait au titre du Programme de rénovation urbaine, l'octroi aux municipalités d'une subvention fédérale couvrant 50 p. 100 du coût de la destruction des taudis. En 1953, l'application de la Loi a été élargie afin de permettre le versement de subventions lorsque le terrain dégagé était destiné à la construction de logements locatifs, dans le cadre d'ententes fédérales-provinciales, ou bien par des compagnies de logement à dividendes limités ou d'assurance-vie. S'il était possible de construire ces logements ailleurs, les taudis pouvaient être détruits même si le terrain n'était pas destiné au logement, pourvu qu'il soit utilisé à des fins publiques par les municipalités, les gouvernements provinciaux ou fédéral.

Les engagements touchant les projets de rénovation urbaine ont cessé depuis le 1^{er} fevr. 1973.

C - Programmes de remise en état

Mise en vigueur	Nom et description du programme	État actuel
1982	Le Programme canadien de rénovation des maisons (PCRM) visait la création d'emplois dans le secteur de la construction et de la modernisation des logements. Il offrait des subventions pouvant atteindre 3 000 \$, qui couvraient 30 p. 100 du coût des travaux de rénovation.	
1973	Le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL), mis en oeuvre en vertu des articles 34.1 et 34.14, vise des zones urbaines désignées et offre des prêts aux propriétaires-occupants, aux propriétaires-bailleurs, aux personnes handicapées et aux organismes sans but lucratif, en vue d'effectuer les travaux nécessaires de réparation ou de modification à des logements. Une partie du prêt, calculée d'après le revenu et les dépenses engagées, est susceptible de remise. Depuis 1974 le PAREL vise aussi les zones rurales dans le cadre du Programme de logement pour les ruraux et les autochtones.	En cours.
1954	Le Programme de prêts pour l'amélioration de maisons prévoit des garanties de prêts, jusqu'à concurrence de 4 000 \$ par maison, sur des emprunts destinés à l'amélioration des maisons individuelles. Le remboursement était échelonné sur dix ans, au taux fixe de la SCHL. En 1979, en vertu de modifications apportées à la LNH, le montant maximal du prêt est passé à 10 000 \$, et la période d'amortissement a été prolongée à 25 ans. Les taux d'intérêt sont maintenant fixés d'après le taux en vigueur sur le marché.	En cours.

Mise en
vigueur

Nom et description du programme

Etat actuel

1949

Le programme fédéral-provincial de logement public (article 40) a ouvert la voie à une formule de participation conjointe dans le but de faire l'acquisition et l'aménagement des terrains, la conception, la construction et l'exploitation des ensembles de logement public. Les coûts d'immobilisations et les pertes d'exploitation devaient être partagés dans une proportion de 75/25 p. 100. A titre de principal actionnaire, la SCHL se chargeait d'approuver, de planifier et concevoir les projets de logement public.

1938

Au moment de l'adoption de la première Loi nationale sur l'habitation, le Full Recovery Low Rental Housing Program (programme de logement à loyers modiques et à recouvrement intégral) a eu force de loi (LNH partie II). Ce programme offrait des prêts à longue échéance, dont une part de 90 p. 100 provenait du gouvernement fédéral, à des taux d'intérêt préférentiels, aux sociétés publiques locales d'habitation, aux compagnies de logement à dividendes limités et aux associations de logement sans but lucratif. Ces prêts étaient destinés à la construction d'ensembles de logements à loyer modique dont les locataires seraient des familles à revenu faible ou modéré. Celle-ci paieraient un loyer inférieur à celui du marché.

Le Programme a été aboli en 1946, mais les articles 15, 15.1 et 34.18 de la LNH - reflètent le principe qui l'inspirait.

En 1978, le programme de l'article 40 était limité à Terre-Neuve, à l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et à la Saskatchewan.

Mise en vigueur	Nom et description du programme	Etat actuel
1969	En 1964, à la suite de modifications à la LNH des Programmes de logement public (articles 43 et 44) ont été mis en oeuvre. Ces modifications rendaient le Programme des compagnies de logement à dividendes limités accessible aux sociétés sans but lucratif, y compris celles qui étaient la propriété des provinces et des municipalités (articles 16 et 16A). En vertu de l'article 43, un prêt correspondant à 90 p. 100 de la valeur d'emprunt était consenti à des organismes de logement provinciaux pour financer la construction d'ensembles de logement à loyer modique. Les locataires paient un loyer correspondant à 25 p. 100 de leur revenu. En vertu de l'article 44, le gouvernement fédéral verse une subvention équivalant à 50 p. 100 des pertes découlant de l'exploitation de l'ensemble de logements.	Fin des nouveaux engagements en 1978, sauf dans les T.N.-0. où les activités se terminaient en 1983. La subvention à long terme des frais d'exploitation se poursuit.
1965	Accords spéciaux qu'ont conclus le gouvernement fédéral et les provinces des Prairies en vue de fournir des logements aux autochtones, en vertu de l'article 40 de la LNH.	Remplacés par le Programme LRA en 1974.
1960	Le Programme de logement pour les étudiants (article 47 de la LNH) permettait d'offrir des prêts aux provinces, municipalités, universités et collèges, en vue de fournir aux étudiants des dortoirs, foyers d'hébergement ou logements autonomes. Pouvaient être inclus dans le projet, les salles de séjour, réfectoires et autres installations nécessaires dans des projets de logement destinés aux étudiants.	Aucun crédit budgétaire pour le programme n'a été approuvé depuis 1978.

Mise en
vigueur

1973

Nom et description du programme

Etat actuel

Les Programmes de logement sans but

lucratif (article 15.1) et

d'habitations coopératives (article

34.18) avaient comme objectif de

permettre aux organismes de

bienfaisance sans but lucratif, aux

sociétés sans but lucratif et aux

coopératives sans but lucratif mises

sur pied par les provinces ou les

municipalités, d'obtenir des prêts

équivalant à 100 p. 100 de la valeur

d'emprunt, si ces organismes voulaient

fournir et exploiter des logements

modestes pour les ménages à faible

revenu ou à revenu modeste, qui étaient

incapables de trouver ou de payer de

pareils logements sur le marché libre.

Les taux d'intérêt étaient

subventionnés, jusqu'à concurrence de

8 p. 100, et une contribution en

capital de 10 p. 100 était aussi

prévue. La priorité en ce qui a trait

au financement était accordée d'abord

aux familles à revenu faible ou

modeste. Les régions qui avaient besoin

de constructions nouvelles

bénéficiaient d'un traitement

prioritaire; venaient ensuite les

personnes âgées et enfin les groupes

ayant des besoins spéciaux, comme les

handicapés.

Il s'agissait de l'un des premiers

programmes dans le domaine du logement

pour personnes à faible revenu qui

n'exigeait pas de contributions égales

de la part des autres paliers du

gouvernement.

1969

Le Programme de complément de loyer

(article 44.1a), vise les ménages à

faible revenu, qui sont locataires dans

des logements locatifs privés. Il

permet de combler l'écart entre le

loyer en vigueur sur le marché et

25 p. 100 du revenu du ménage.

En cours.

Remplacés en 1978
par les programmes
en vertu de
l'article 56.1.

Etat actuel

Nom et description du programme

Mise en
Vigueur

est offerte aux locataires à faible
revenu des ensembles de logements sans
but lucratif et des coopératives
d'habitation. Les gouvernements
fédéral et provinciaux se partagent
également le coût du programme.

En cours.

1974

Le Programme de logement pour les

ruraux et les Autochtones (PLRA),
(articles 40, 34.1, 36g) et 37.1 de la
LNH), accorde aux ménages autochtones
ou non autochtones à faible revenu,
dans les régions rurales et les
collectivités dont la population ne
dépasse pas 2 500 habitants, une aide
pour la construction d'habitations
neuves ou pour la remise en état
d'habitations existantes. La
composante propriété/location du
programme prévoit un prêt destiné à
financer la construction d'une maison
et une subvention correspondant à la
différence entre le coût d'amortisse-
ment du prêt plus les impôts fonciers,
et 25 p. 100 du revenu familial. Les
gouvernements fédéral et provinciaux
assument le coût des prêts et
subventions à raison de 75 p. 100 et de
25 p. 100 respectivement. La
composante rénovation prévoit un prêt
destiné à financer des travaux requis
pour que le logement devienne conforme
aux normes minimales de salubrité et de
sécurité et demeure habitable pendant
au moins 15 ans. Une part du prêt,
calculée en fonction du revenu
familial, n'est pas remboursable. La
composante réparations d'urgence offre
une subvention unique destinée à
réparer le logement pour le rendre
salubre et sûr. Les programmes de
remise en état et de réparations
d'urgence sont financés uniquement par
le gouvernement fédéral. Un nouveau
programme LRA a été approuvé par le
Parlement en juin 1984 mais n'a pas
encore été mis en oeuvre.

B - Programmes de logement social

Mise en vigueur	Nom et description du programme	État actuel
1978	Les Programmes de logement sans but lucratif et d'habitations coopératives en vertu de l'article 56.1 prévoient une subvention aux groupes sans but lucratif et coopératifs du secteur privé ainsi qu'aux sociétés de logement municipales. Les bandes indiennes sont aussi admissibles. L'aide offerte équivalait à la différence entre le coût d'amortissement d'une hypothèque à un taux de deux pour cent et le coût d'amortissement d'une hypothèque au taux du marché. L'objectif premier est de réduire le coût total du projet, y compris les frais d'amortissement et d'exploitation, afin que le niveau des loyers puisse être établi à la limite inférieure des niveaux existants sur le marché. Le reste de l'aide vise à aider les locataires à faible revenu qui habitent l'immeuble. Les gouvernements provinciaux et municipaux peuvent ajouter à l'aide fédérale. Souvent, les bandes indiennes le combinent à l'aide offerte par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour le Programme de logement dans les réserves. Ces programmes remplacent ceux qui étaient antérieurement financés en vertu des articles 15.1 et 34.18.	En cours.
1975	Autorisé depuis 1973, en vertu de l'article 44(1)b de la Loi, le Programme de complètement de loyer visait spécifiquement les sociétés sans but lucratif et les coopératives financées au titre des articles 15.1 et 34.18. Le programme n'a cependant été mis en oeuvre que dans les provinces qui n'avaient pas conclu d'accord cadre avec le gouvernement fédéral. Une subvention équivalant à la différence entre le loyer et 25 p. 100 du revenu	En cours.

Mise en
vigueur

Nom et description du programme

Etat actuel

1954

Le Programme d'assurance-prêt

En cours

hypothécaire constitue la principale activité commerciale de la SCHL. Selon la loi, tous les prêts hypothécaires consentis par des établissements de prêts et dont le rapport prêt-valeur est élevé (emprunt dépassant 75 % de la valeur de la propriété) doivent être assurés. L'assurance-prêt hypothécaire protège le prêteur contre les pertes découlant du non-remboursement d'un emprunteur. Le programme est financé au moyen des primes que paie l'emprunteur lorsque le prêteur remet le prêt hypothécaire.

1954

La LNH autorisait également la SCHL à consentir des Prêts directs pour combler en cas de nécessité, un manque de capitaux destinés au financement hypothécaire chez les prêteurs privés (c'est-à-dire, dans certaines localités, en tant que prêteur de dernier recours, en période de rareté des capitaux).

En cours.
Considérable dans le passé, le rythme de ces prêts est maintenant faible.

Mise en vigueur	Nom et description du programme	Etat actuel
1969	<p>Au cours des années, des prêts aux compagnies à dividendes limités ont été consentis aux termes de divers articles de la LNH (article 9, 1944; articles 16, 16A et 15, 1954), mais l'objectif du Programme des compagnies de logement à dividendes limités est demeuré sensiblement le même: consentir à une compagnie à dividendes limités ou à un particulier, des prêts destinés à la construction d'ensembles de logements à loyers modiques, ou à l'achat d'immeubles existants. Le niveau d'intérêt de la part des promoteurs d'immobiliers en vertu de ce programme a diminué vers le milieu des années 1960, mais en 1969, des modifications à la LNH ont permis d'augmenter le niveau des prêts à 95 p. 100 de la valeur du projet et d'inclure la construction d'immeubles comme des foyers d'hébergement ou des dortoirs tout comme celle de logements autonomes. Enfin, l'application de la disposition touchant la marge bénéficiaire de 5 p. 100 est devenue moins rigoureuse et la période de contrôle des loyers a été réduite à 15 ans.</p>	<p>Aucune activité depuis 1981.</p>
1963	<p>Le Programme d'encouragement de la construction de maisons en hiver prévoyait un paiement de 500 \$ par logement (maison individuelle, maisons jumelées ou unités de 4 logements ou moins) dont la construction était terminée entre le 1^{er} décembre et le 31 mars des années 1963-1964 et 1964-1965.</p>	<p>A pris fin en avril 1965.</p>

Mise en vigueur	Nom et description du programme	Etat actuel
1975	Le Programme d'aide au logement locatif (PAL) prévoyait une aide financière sous forme de prêts sans intérêt, qui était accordée aux promoteurs d'habitations locatives neuves financées par le secteur privé. Ces dispositions avaient pour objet de ramener les loyers aux niveaux du marché. Le prêt pouvait s'élever à 1 200 \$ par logement pour la première année. L'aide était ensuite réduite de 1/10 du montant d'origine chaque année subséquente, pendant 10 ans.	Fin des nouveaux engagements en 1978, mais l'aide continue d'être avancée dans certains cas jusqu'à 1995, en vertu d'un accord conclu en 1976.
1974	La Loi de l'impôt a été modifiée afin de permettre le Programme des Immeubles résidentiels à logements multiples. En vertu de ce programme, les particuliers qui plaçaient leur épargne dans ces immeubles locatifs pouvaient déduire de leur revenu personnel (revenu non locatif) les pertes découlant de l'allocation du coût en capital.	Remis en vigueur en 1980
1974	Le Régime enregistré d'épargne- logement permet à tout contribuable résident qui ne possède pas d'immeuble résidentiel, de verser à un REEL une contribution qu'il peut soustraire de son revenu imposable. La limite de la contribution est de 1 000 \$ par année, et la contribution totale ne peut dépasser 10 000 \$.	En cours
1973	Le Programme d'aide à l'accession à la propriété (PAAP) prévoyait des prêts et subventions aux familles à faible revenu, comptant un enfant ou plus, afin de leur aider à devenir propriétaires de logements à prix modéré.	Fin des nouveaux engagements en 1978, mais l'aide se poursuivra jusqu'en juin 1984.

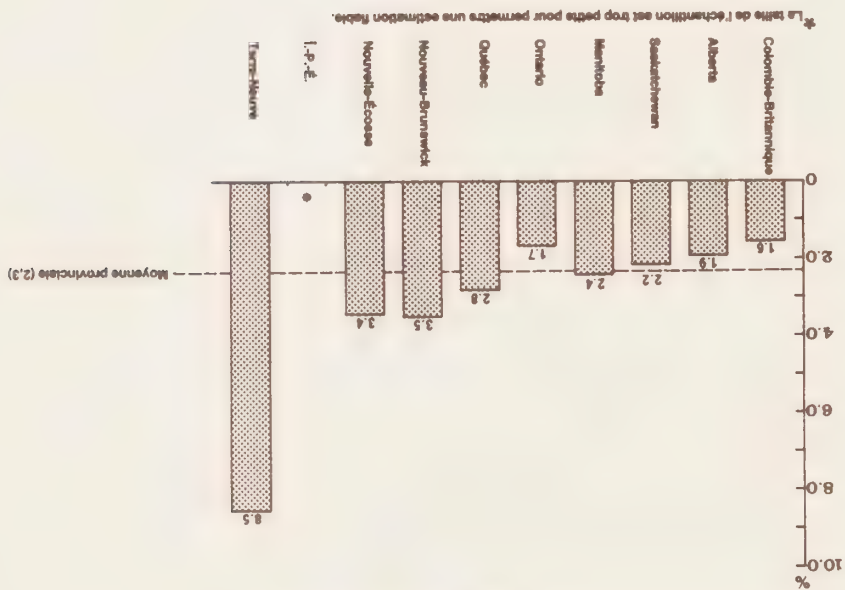
A - Programmes touchant le marché du logement

Mise en vigueur	Nom et description du programme	État actuel
1984	Le Programme de protection des taux hypothécaires (PPTH) permet aux propriétaires-occupants de souscrire à un régime de protection de longue durée contre toute hausse extraordinaire des taux d'intérêt hypothécaires, au moment du renouvellement de leur hypothèque.	La disposition permettant de combler la différence se termine le 1 ^{er} mars 1985.
1983	Les dispositions permettant de majorer le REEL autorisent tout contribuable qui fait l'acquisition d'une maison nouvellement construite, entre le 19 avril 1983 et le 1 ^{er} mars 1985, de réclamer un dégrèvement fiscal équivalent à 10 000 \$, moins la totalité des contributions versées au cours d'années antérieures dans le Régime enregistré d'épargne-logement. De plus, en 1983, un particulier pouvait retirer des sommes de son REEL pour l'achat de meubles neufs admissibles, sans être imposé pour ces sommes.	La disposition touchant l'achat de mobilier a pris fin en décembre 1983.
1982	Le Programme canadien d'encouragement à l'accession à la propriété (PCEAP) offrait des subventions de 3 000 \$ aux acheteurs d'une première maison ainsi qu'aux acheteurs de maisons neuves, afin de créer des emplois et de stimuler l'économie.	A pris fin au milieu de 1983.
1981	Le Régime canadien de renouvellement hypothécaire (RCRH): Si un prêt hypothécaire était renouvelé à un taux plus élevé, et que la somme de la mensualité hypothécaire et de la taxe foncière dépassait 30 p. 100 du revenu du propriétaire-occupant, le programme offrait un versement mensuel correspondant au montant de ce dépassement.	Aucun nouvel engagement depuis le 31 décembre 1983.
1981	Le Régime canadien de construction de logements locaux (RCCL) offre des prêts de 15 ans exempts d'intérêt pouvant atteindre 7 500 \$ par unité de logement localif pour la construction de logements locaux.	A pris fin le 31 décembre 1984.

DE LOGEMENT
DES PROGRAMMES FEDERAUX
CHRONOLOGIE

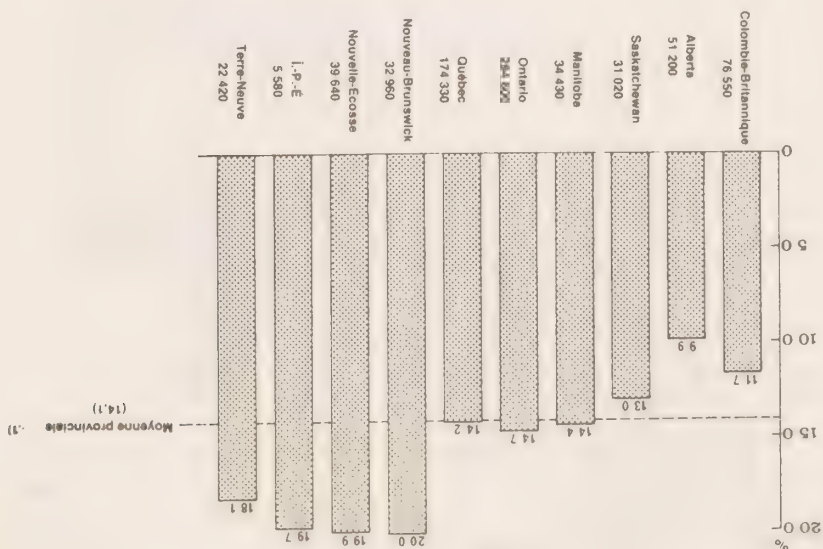
ANNEXE 2

POURCENTAGE DE LOGEMENTS SURPEUPLES, PAR PROVINCE, 1982



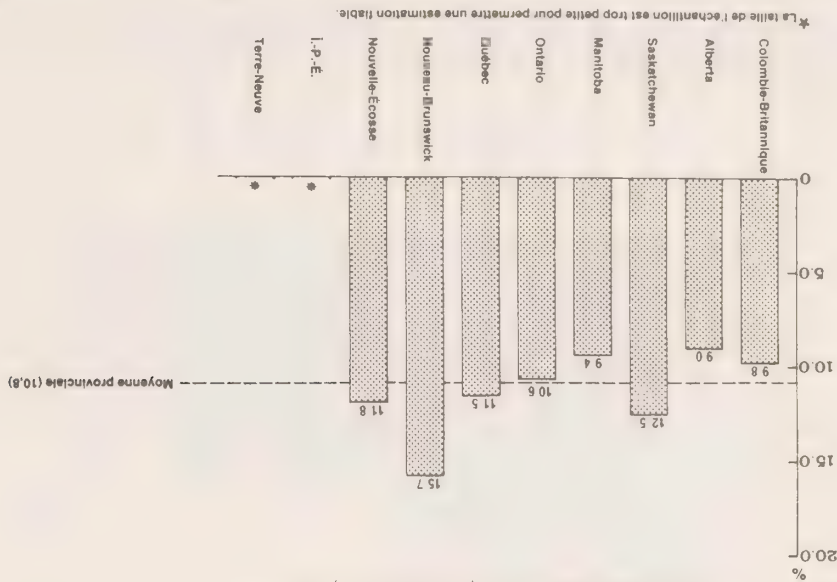
Les provinces de l'Atlantique, et notamment Terre-Neuve, avaient les proportions les plus élevées de logements surpeuplés. Dans les autres provinces, les pourcentages étaient sensiblement les mêmes que la moyenne de 2,3 %.

POURCENTAGE DE LOGEMENTS DE PROPRIÉTAIRE-OCCUPANT
AYANT BESOIN DE RÉPARATIONS IMPORTANTES, PAR PROVINCE, 1982



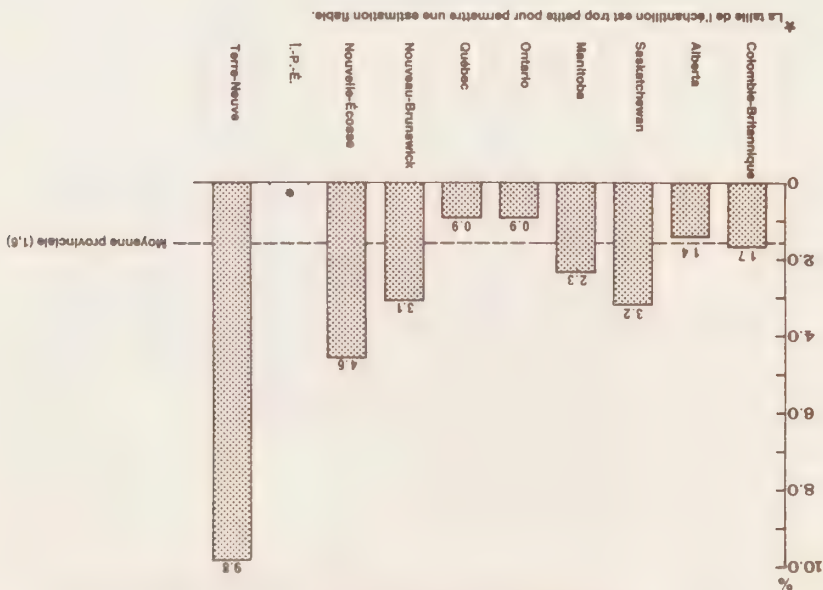
Dans toutes les provinces, la proportion de logements de propriétaire-occupant ayant besoin de réparations importantes était plus élevée que dans le cas des logements locatifs. Le pourcentage des logements de propriétaire-occupant ayant besoin de réparations importantes était le plus élevé dans les provinces de l'Atlantique et le moins élevé en Alberta.

POURCENTAGE DE LOGEMENTS LOCATIFS AYANT BESOIN DE
RÉPARATIONS IMPORTANTES, PAR PROVINCE, 1982



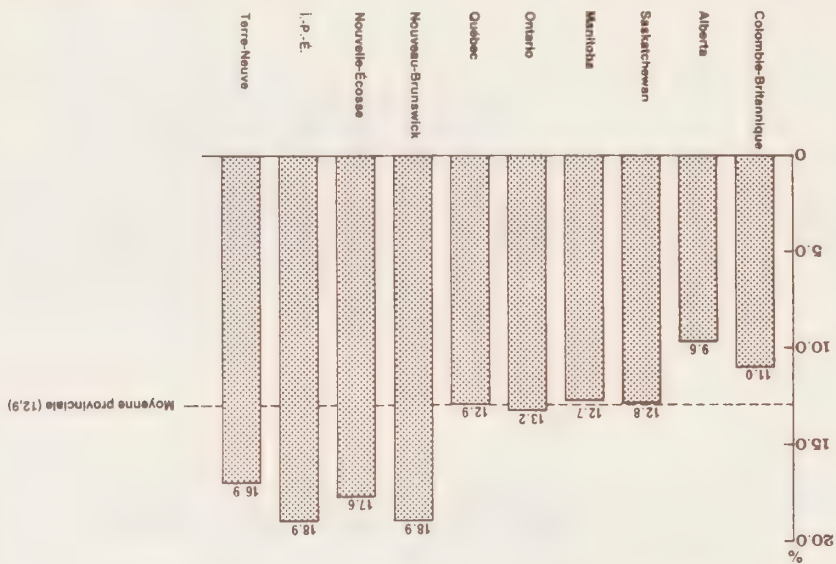
La fréquence de logements locatifs ayant besoin de réparations importantes était proportionnellement plus élevée au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan.

POURCENTAGE DE LOGEMENTS SANS INSTALLATIONS
SANITAIRES, PAR PROVINCE, 1982



En 1982, la proportion de logements sans installations sanitaires était plus de six fois plus élevée à Terre-Neuve que la moyenne provinciale

POURCENTAGE DE LOGEMENTS AYANT BESOIN DE RÉPARATIONS
IMPORTANTES, PAR PROVINCE, 1982

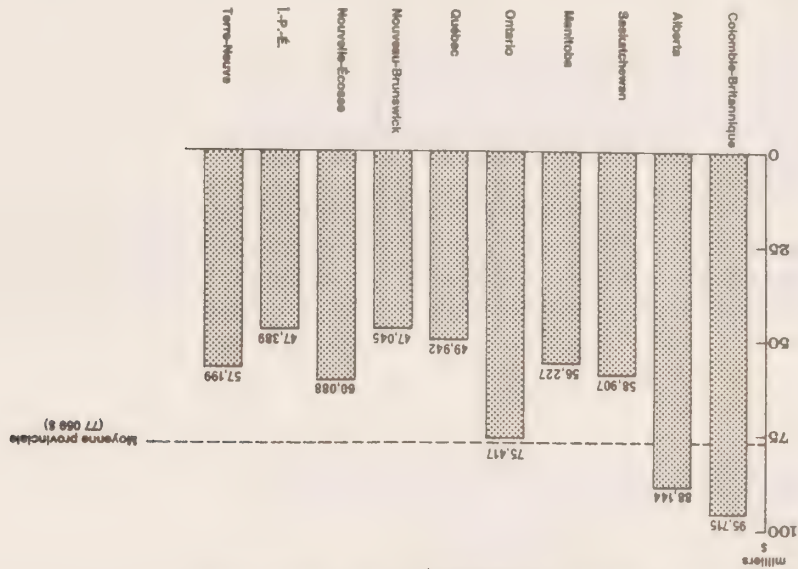


Le stock de logements des provinces de l'Atlantique comptait les proportions les plus élevées de logements ayant besoin de réparations importantes.

En 1982, les prix moyens des maisons en Colombie-Britannique et en Alberta étaient plus de deux fois plus élevés qu'au Nouveau-Brunswick et dans l'Île-du-Prince-Édouard.

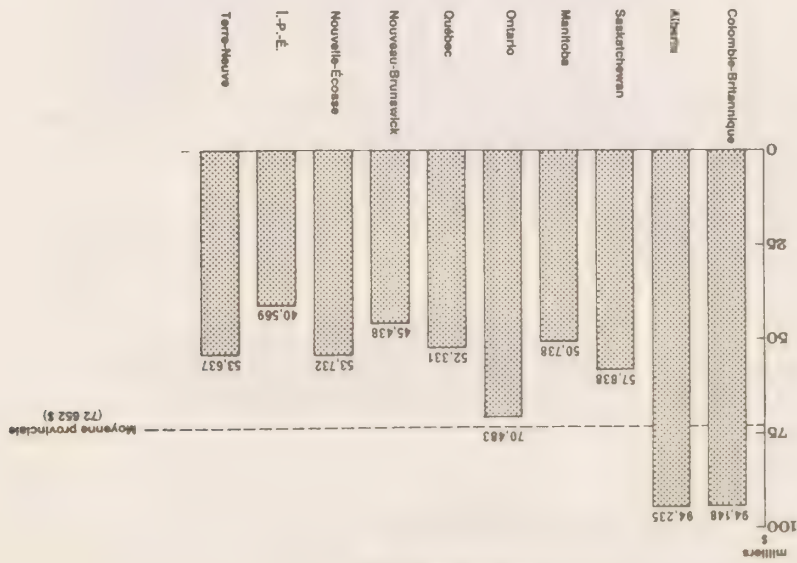
8

PRIX MOYENS DES MAISONS SELON LE SERVICE INTERAGENCES,
PAR PROVINCE, 1983

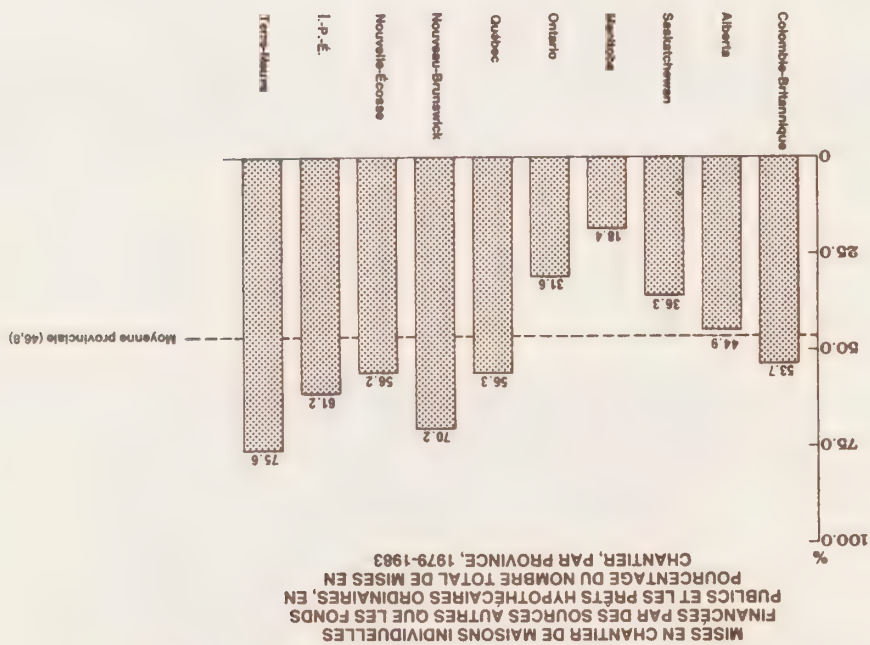


En 1983, les prix moyens des maisons ont augmenté dans toutes les provinces, sauf au Québec et en Alberta.

PRIX MOYENS DES MAISONS SELON LE SERVICE INTERAGENCES,
PAR PROVINCE, 1982

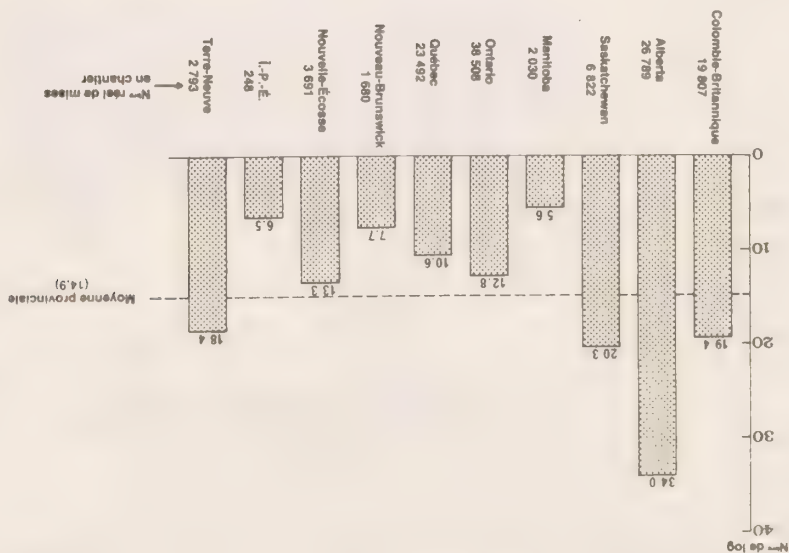


7



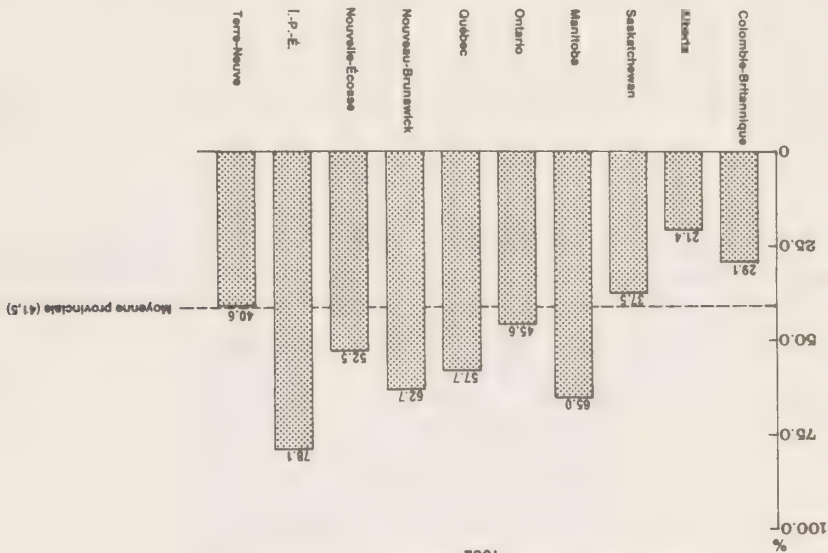
Un grand nombre des mises en chantier de maisons individuelles dans les provinces de l'Atlantique et au Québec ont été financées par des moyens autres que les fonds publics et les prêts hypothécaires ordinaires entre 1979 et 1983.

MISES EN CHANTIER DE LOGEMENTS PAR 1000 MÉNAGES,
PAR PROVINCE, 1982

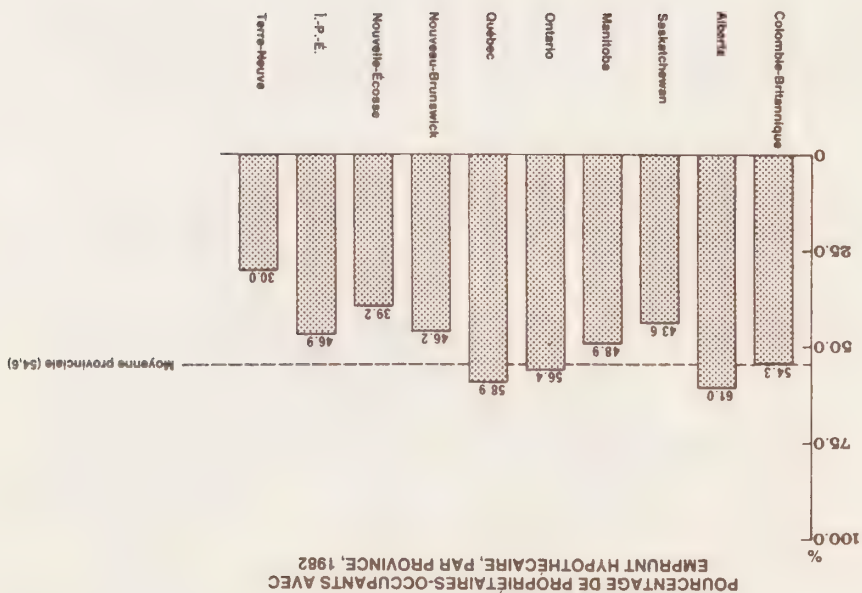


C'est en Ontario que le nombre de mises en chantier de logements a été le plus élevé en 1982. Toutefois, en termes relatifs, le nombre de mises en chantier de logements a été le plus élevé en Alberta, par une marge considérable.

RÉNOVATION DE LOGEMENTS, EN POURCENTAGE DES DÉPENSES,
TOTALES DE CONSTRUCTION RÉSIDENTIELLE, PAR PROVINCE,
1982



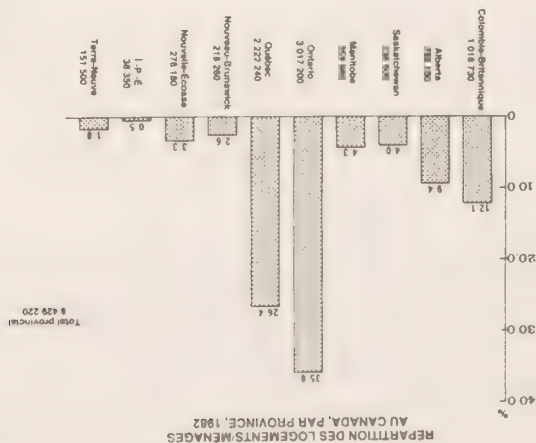
Les provinces ayant le plus petit nombre de mises en chantier de logements par millier de ménages avaient consacré à la rénovation des proportions élevées des dépenses totales de construction résidentielle.



Plus de la moitié de tous les propriétaires-occupants des provinces de l'Atlantique, du Manitoba et de la Saskatchewan n'avaient pas d'hypothèque sur leur logement en 1982.

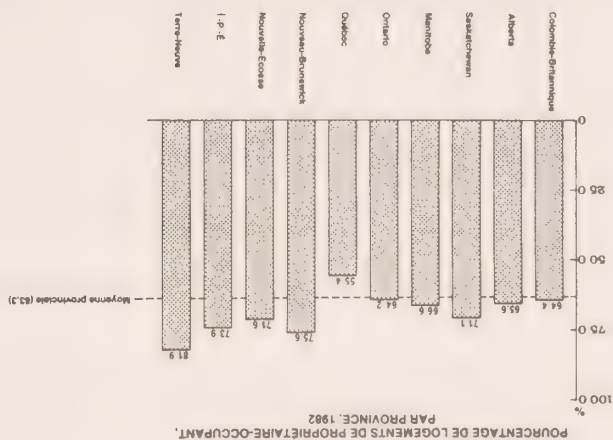
COMPARAISON INTERPROVINCIALE DES CONDITIONS DE LOGEMENT ET DE L'ACTIVITÉ DE LOGEMENT

1



En 1982, plus de 62 % de tous les logements et ménages canadiens étaient situés dans les provinces de l'Ontario et du Québec.

2



Le pourcentage de propriétaires-occupants par province variait entre 55 % au Québec et 82 % à Terre-Neuve.

COMPARAISON INTERPROVINCIALE DES CONDITIONS ET DE
L'ACTIVITE DE LOGEMENT

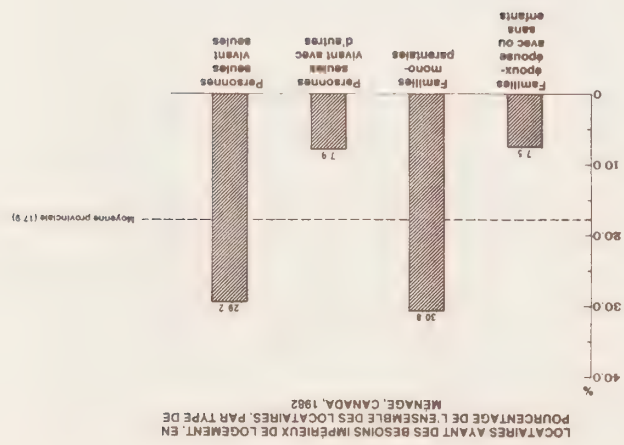
Les conditions de logement et l'activité de logement varient énormément d'une province à l'autre. En chiffres absolus, plus de 62 % de tous les logements et de tous les ménages sont situés dans les seules provinces de l'Ontario et du Québec. En termes relatifs, la comparaison des conditions et de l'activité de logement provinciales révèle aussi une variation considérable d'une province à l'autre. Nous avons fait des comparaisons interprovinciales pour les conditions et l'activité de logement suivantes:

1. nombre total de logements/ménages
2. pourcentage de logements de propriétaire-occupant
3. pourcentage de logements de propriétaire-occupant grevés d'une hypothèque
4. mises en chantier de logements par millier de ménages
5. rénovation de logements, en pourcentage des dépenses totales au titre de la construction résidentielle
6. mises en chantier de maisons individuelles financées par des sources autres que les fonds publics et prêts hypothécaires ordinaires
7. prix moyens des maisons, 1982
8. prix moyens des maisons, 1983
9. pourcentage de logements sans installations sanitaires
10. pourcentage de logements ayant besoin de réparations importantes
11. pourcentage de logements de propriétaire-occupant ayant besoin de réparations importantes
12. pourcentage de logements locatifs ayant besoin de réparations importantes
13. pourcentage de logements surpeuplés

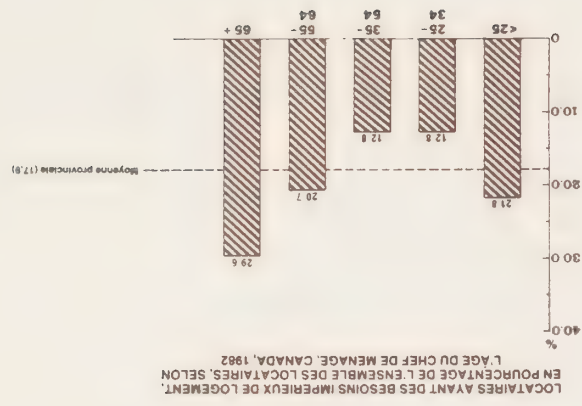
Besoins spéciaux de logement

Certains ménages canadiens connaissent des problèmes de logement qui vont au-delà des problèmes de qualité, de surpeuplement et d'abordabilité. On retrouve dans ce groupe les ménages handicapés qui ont de la difficulté à obtenir un logement conçu pour leurs besoins. On y retrouve aussi les ménages qui ont besoin de modes de logement non institutionnels avec des services de soutien connexes. Les victimes de violence familiale, les anciens malades mentaux, les personnes très âgées et les jeunes souffrant de troubles émotifs entrent aussi dans cette catégorie. De façon typique, tous ces groupes connaissent des besoins impérieux de logement en plus de besoins de logement spéciaux.

C'est parmi les personnes seules vivant seules et les familles monoparentales qu'on trouve une forte proportion de gens ayant des besoins impérieux de logements en 1982.



Une analyse de la proportion par groupe d'âge indique qu'une forte proportion de ménages très jeunes et de ménages de personnes âgées avaient des besoins impérieux de logement en 1982.



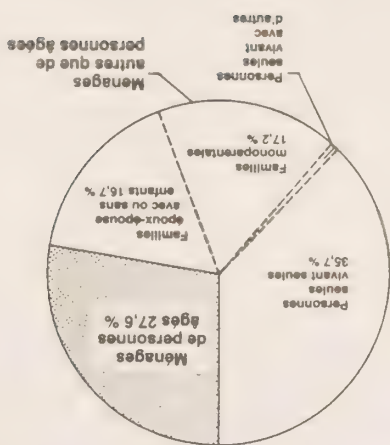
inclus les ménages qui choisissent de consacrer plus de 30 p. 100 de leur revenu au logement, alors qu'ils pourraient obtenir un logement convenable et de qualité à meilleurs prix. Par ailleurs la mesure d'abordabilité ne tient pas compte des ménages qui se contentent de logements défectueux ou surpeuplés afin de maintenir le coût de leur logement à un niveau acceptable.

Besoins impérieux de logement

La SCHL a mis au point une mesure plus réaliste des besoins de logement. Cette mesure globale combine les indicateurs distincts du surpeuplement, de la qualité et de l'abordabilité. Cette mesure, que nous appelons les besoins impérieux de logement, s'applique aux ménages qui seraient contraints de consacrer plus de 30 p. 100 de leur revenu pour obtenir un logement convenable et de qualité dans leur localité. Elle comprend les ménages qui habitent des logements défectueux ou surpeuplés et qui ne peuvent se permettre d'améliorer leurs conditions de logement sans verser plus de 30 p. 100 de leur revenu. Cette mesure exclut les ménages qui choisissent de consacrer plus de 30 p. 100 de leur revenu au logement lorsqu'ils pourraient obtenir un logement convenable et de qualité en y consacrant 30 p. 100 ou moins de leur revenu.

Jusqu'à présent, nous avons utilisé la méthode des besoins impérieux de logement pour les locataires, soit le groupe où les problèmes d'abordabilité sont les plus fréquents.

En 1982, 513 000 ménages locataires avaient des besoins impérieux de logement au Canada. Vingt-huit pour cent de ces ménages étaient des ménages de personnes âgées. Les personnes seules autres que les personnes âgées représentaient 36 p. 100 des personnes ayant des besoins impérieux de logement, et les familles monoparentales, 17 p. 100. Les familles époux-épouse avec ou sans enfants représentaient 17 p. 100 des ménages ayant des besoins impérieux de logement.



LOCATAIRES AYANT DES BESOINS IMPÉRIEUX DE LOGEMENT, SELON L'ÂGE DU CHEF ET LE TYPE DE MÉNAGE, CANADA, 1982

BESOINS DE LOGEMENT

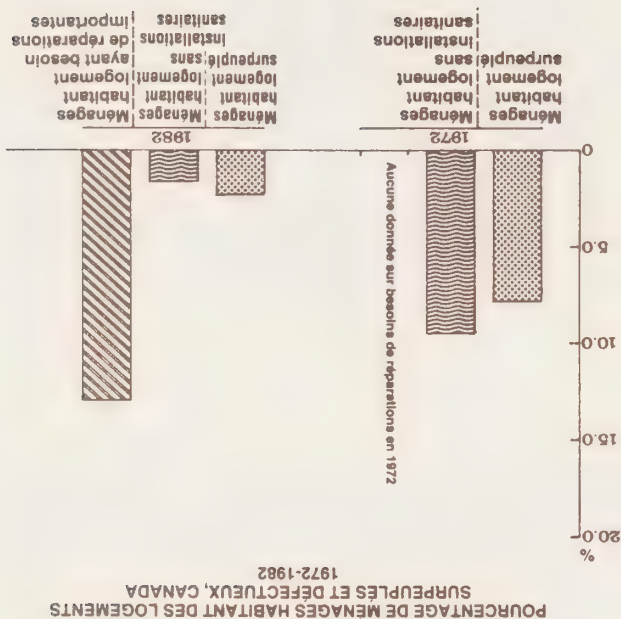
Pour déterminer les besoins de logement, il faut évaluer la nature des problèmes de logement au Canada et les caractéristiques des ménages les plus touchés par ces problèmes. Les Canadiens connaissent des problèmes de logement lorsque :

- l'espace dans leur logement est insuffisant; il y a surpeuplement lorsqu'il y a plus d'une personne par pièce, d'après la définition acceptée.
- leur logement est inadéquat, c'est-à-dire n'ayant pas d'installations sanitaires; et (ou)
- ils doivent consacrer une part excessive de leur revenu au logement; plus de 30 p. 100 du revenu pour le logement est considéré comme une part excessive.

Surpeuplement, qualité et abordabilité du logement

Entre 1972 et 1982, la proportion de ménages habitant des logements surpeuplés est tombée de 7,8 p. 100 à 2,3 p. 100. La proportion de ménages habitant des logements sans installations sanitaires est aussi tombée, de 9,4 p. 100 à 1,6 p. 100, pour la même période (page 8).

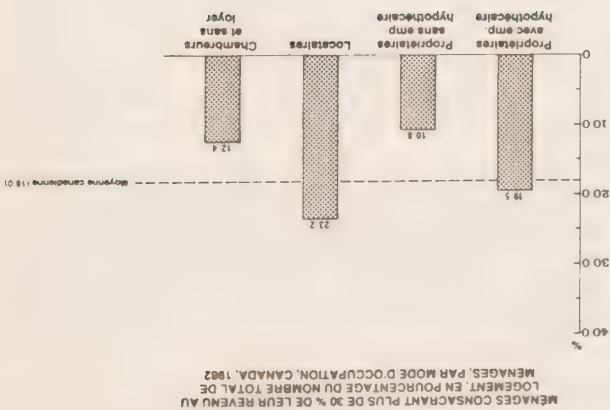
Malgré les progrès évidents réalisés, il y a encore près de 200 000 ménages qui habitent des logements surpeuplés et plus d'un million qui habitent des logements qui ont besoin de réparations importantes.



L'abordabilité du logement est aussi un problème considérable, notamment pour les locataires et les propriétaires ayant un emprunt hypothécaire (page 16). Toutefois, dans ce groupe sont

Problèmes d'abordabilité du logement

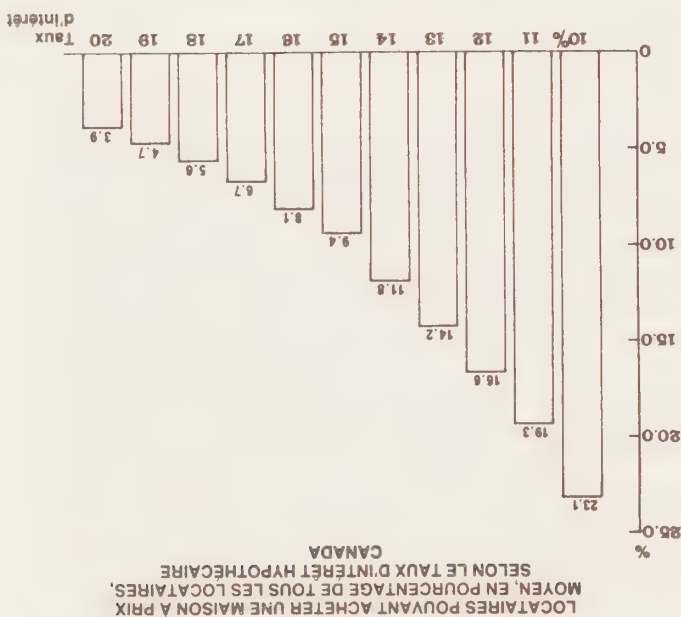
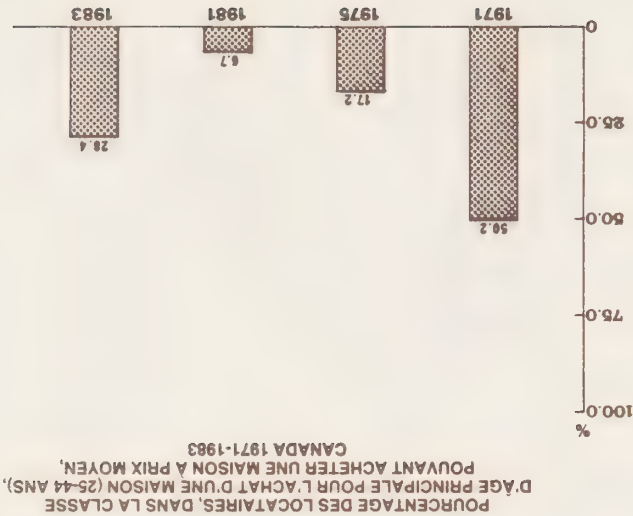
Bien que la plupart des Canadiens habitent des logements de coût abordable, il y en a une minorité (néanmoins considérable) qui consacrent plus de 30 p. 100 de leur revenu au logement. En 1982, 18 p. 100 de tous les ménages consacraient plus de 30 p. 100 de leur revenu au logement. Une grande proportion de locataires et de propriétaires-occupants ayant un emprunt hypothécaire ont connu des problèmes d'abordabilité du logement.



Accès à la propriété

Les taux d'intérêt ont un effet marqué sur l'accès des locataires à la propriété. Le pourcentage des locataires qui peuvent acheter une maison à prix moyen sans consacrer plus de 30 p. 100 de leur revenu brut au logement tombe de 23 p. 100 à 4 p. 100 seulement lorsque les taux d'intérêt passent de 10 p. 100 à 20 p. 100. Le nombre de locataires pouvant acheter une maison diminue de moitié lorsque les taux d'intérêt augmentent de 4 points seulement, soit de 10 p. 100 à 14 p. 100. Ce nombre est encore réduit de moitié lorsque les taux d'intérêt passent de 14 p. 100 à 18 p. 100.

Entre 1971 et 1981, période pendant laquelle les taux d'intérêt hypothécaires et les prix moyens des maisons ont augmenté de façon spectaculaire, le pourcentage de locataires pouvant acheter une maison à prix moyen est tombé de 50 p. 100 à 7 p. 100 dans le groupe d'âge où les accédants à la propriété sont les plus nombreux (25-44 ans). Toutefois, depuis que les taux d'intérêt ont atteint leur sommet en 1981, le prix moyen des maisons au Canada n'a augmenté que légèrement et les taux d'intérêt ont diminué. Par conséquent, 28 p. 100 des locataires pouvaient, en 1983, se permettre d'acheter une maison à prix moyen.

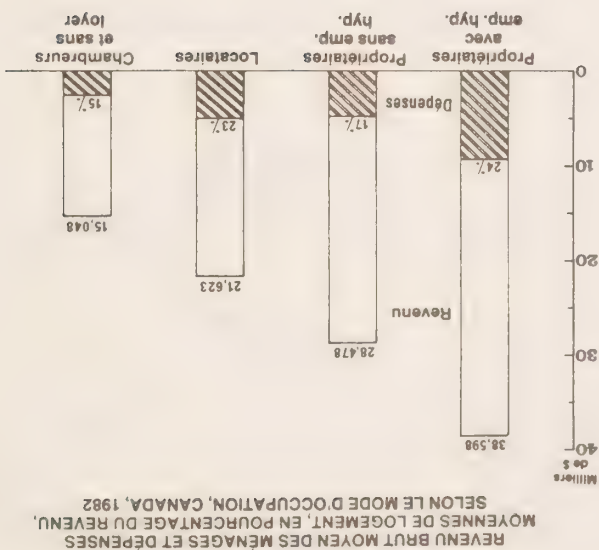


Abordabilité du logement

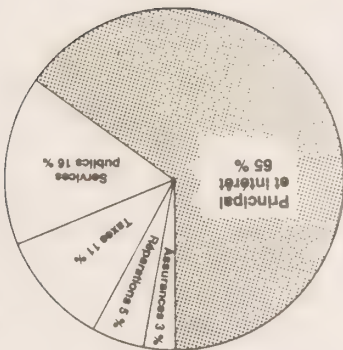
En 1982, les ménages canadiens ont consacré en moyenne moins du quart de leur revenu brut au logement.

En moyenne, les propriétaires-occupants ayant un emprunt hypothécaire consacraient 24 p. 100 de leur revenu brut au logement, les ménages locataires, 23 p. 100, et les propriétaires-occupants sans emprunt hypothécaire, 17 p. 100. Si l'on exclut de ce dernier groupe les propriétaires-occupants terminant leur hypothèque en 1982, la proportion moyenne du revenu brut consacré au logement est encore moins élevée, soit 10 p. 100.

Près de deux tiers des dépenses au titre du logement des propriétaires-occupants ayant des emprunts hypothécaires en 1982 étaient consacrées au paiement du principal et des intérêts. En moyenne, les intérêts débiteurs représentaient à eux seuls 40 p. 100 de l'ensemble de leurs dépenses au titre du logement.

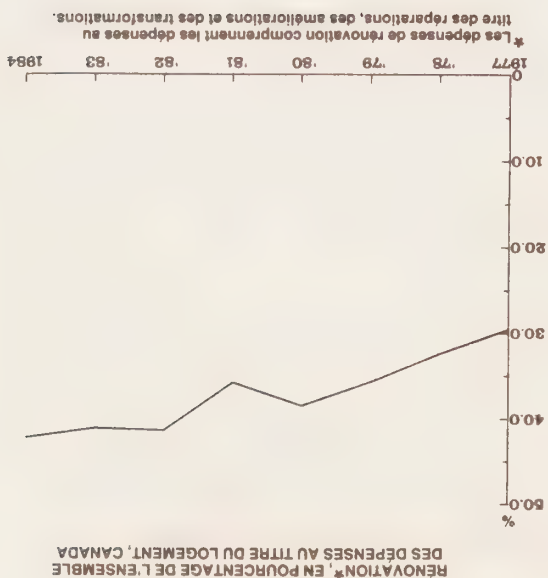


PROFIL DES DÉPENSES DE LOGEMENT DES PROP. AVEC EMP. HYP., CANADA, 1982

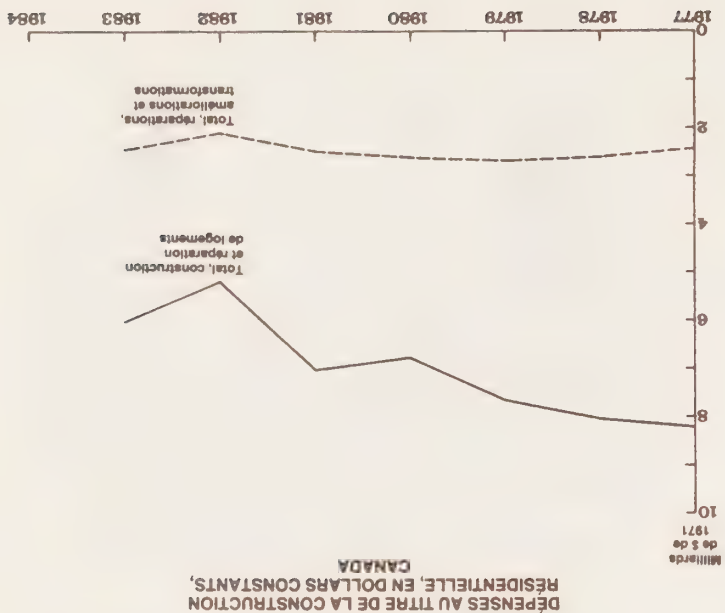


Rénovation résidentielle

Les dépenses au titre des réparations, des améliorations et des transformations ont atteint un pourcentage d'environ 40 p. 100 de l'ensemble des dépenses au titre du logement en 1983.



La tendance à la baisse des dépenses réelles de logement et la stabilité des dépenses réelles au titre de la rénovation indiquent l'importance du stock actuel pour ce qui est de la satisfaction de la demande future de logement.



CONDITIONS DU MARCHÉ DU LOGEMENT

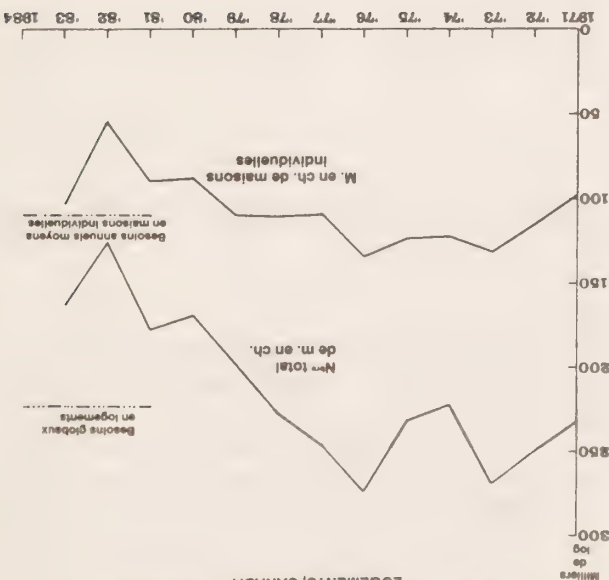
Mises en chantier et besoins en maisons individuelles

Au cours de la dernière décennie, les mises en chantier de maisons individuelles ont représenté de 40 p. 100 à 60 p. 100 du nombre total des mises en chantier. Le nombre de mises en chantier de maisons individuelles a diminué de 60 p. 100, passant de 134 300 logements en 1976 à 54 450 logements en 1982. Cette baisse est sans doute l'effet de l'augmentation du coût des prêts hypothécaires et la piètre conjoncture. La reprise des mises en chantier en 1983 est probablement due à un regain de confiance chez les consommateurs. Les maisons individuelles demeureront probablement le type de logement préféré des Canadiens.

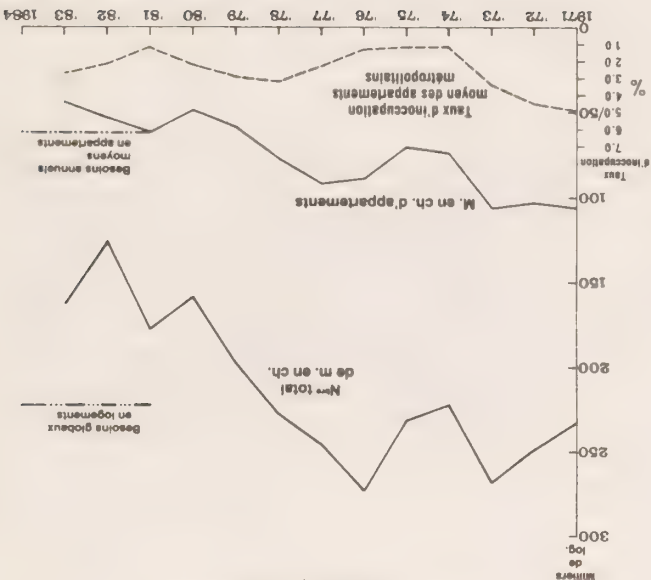
Mises en chantier et besoins en appartements

Les appartements constituent la deuxième grande composante du stock de logements. Le nombre de mises en chantier d'immeubles à appartements a diminué de 58 p. 100, allant de 106 450 logements en 1973 à 44 125 logements en 1983. La construction d'appartements a été affectée par le programme IRLM et d'autres programmes gouvernementaux, l'incertitude relative à la réglementation (par ex., politique fiscale, réglementation des loyers) et une baisse de la demande de logements locatifs lorsque les ménages de la génération de l'après-guerre ont accédé à la propriété.

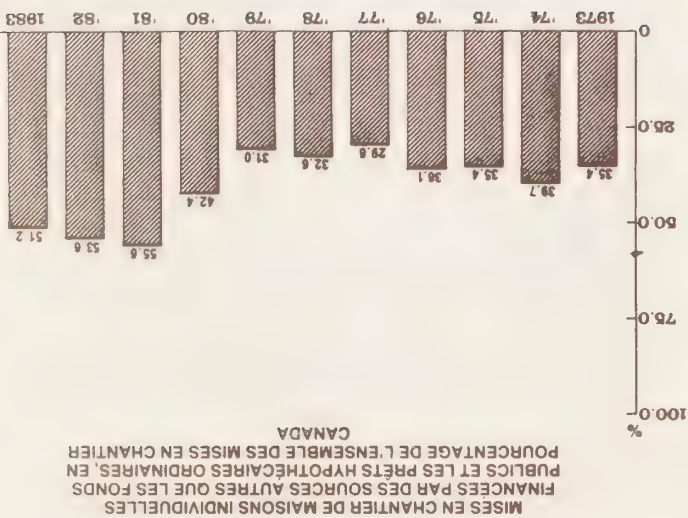
NOMBRE TOTAL DE MISES EN CHANTIER, MISES EN CHANTIER DE MAISONS INDIVIDUELLES ET BESOINS EN LOGEMENTS, CANADA



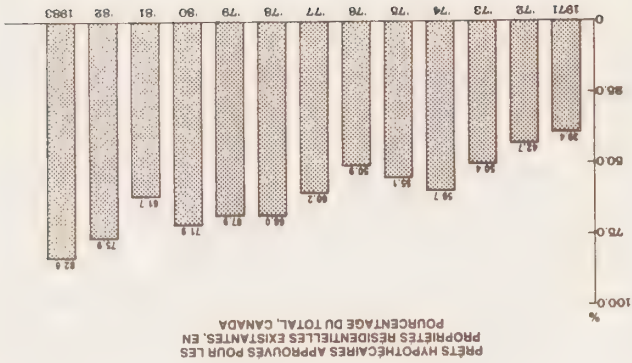
NOMBRE TOTAL DE MISES EN CHANTIER, MISES EN CHANTIER D'APPARTEMENTS ET BESOINS EN LOGEMENTS, CANADA



Depuis 1979, la proportion des mises en chantier de maisons individuelles neuves financées au moyen de sources autres que les fonds publics et les prêts hypothécaires ordinaires est passée de 31 p.100 à plus de 50 p. 100 en 1983. Les autres sources comprennent les prêts personnels, les économies, le produit de la vente de l'ancienne maison et les prêts hypothécaires consentis par des particuliers.

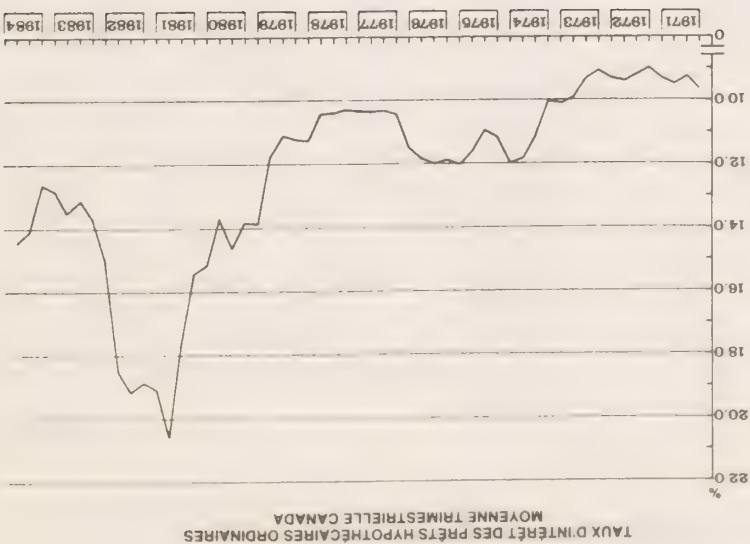


Depuis 1971, le pourcentage des prêts hypothécaires approuvés pour l'achat de logements existants a augmenté de façon spectaculaire. Plus de 80 p. 100 de tous les prêts hypothécaires consentis en 1983 étaient destinés à l'achat de logements existants, à comparer à moins de 40 p. 100 en 1971.

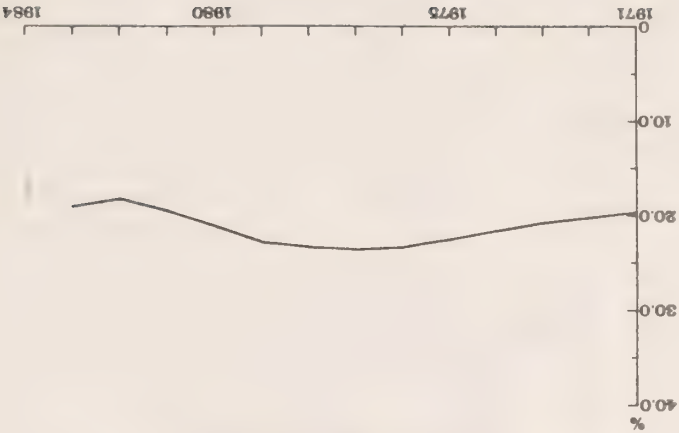


Fonds hypothécaires

Bien que la décennie précédente ait été caractérisée par une période de taux d'intérêt instables et incertains, la disponibilité de fonds hypothécaires est demeurée bonne entre 1971 et 1983. L'assouplissement des instruments hypothécaires eux-mêmes, y compris l'introduction de nouveaux types de prêts hypothécaires et de termes plus courts, a contribué à assurer une offre de fonds suffisante pour le secteur résidentiel. Toutefois, les termes plus courts font que le risque de fluctuation des taux d'intérêt a été reporté sur l'emprunteur.



PRÊTS HYPOTHÉCAIRES, EN POURCENTAGE DE L'ACTIF TOTAL DES INSTITUTIONS DE PRÊT CANADA

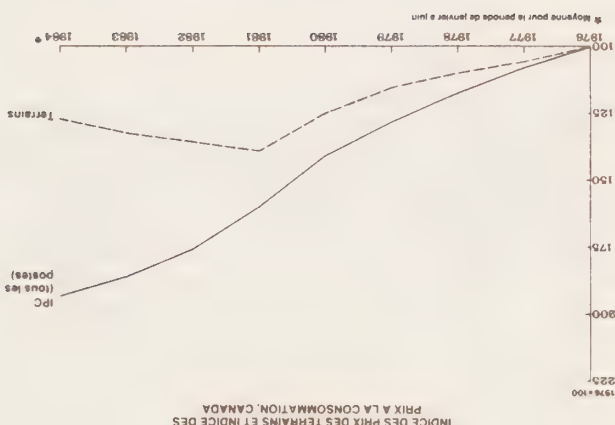


En pourcentage de l'actif total des institutions de prêt, les créances hypothécaires sont passées de 20 p. 100 en 1971 à 24 p. 100 en 1977 et, de façon générale, ont diminué depuis. En 1983, les créances hypothécaires des institutions de prêt atteignaient 124,6 milliards de dollars, soit 19 p. 100 de l'actif total.

COMPOSANTES DE L'OFFRE DE LOGEMENTS

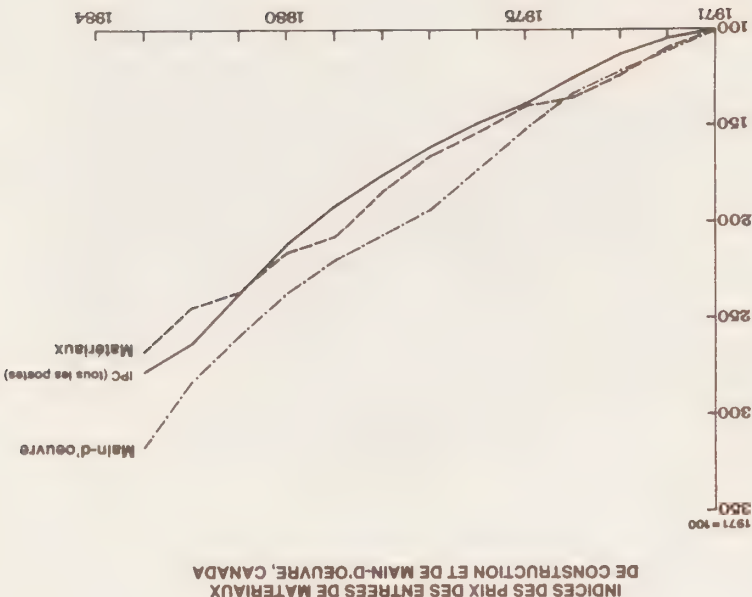
Terrains

Dans l'ensemble, le processus d'offre de terrains urbains fonctionne bien dans tout le Canada, l'offre à court terme de terrains étant forte dans la plupart des centres. Bien que la plupart des municipalités aient présentement des stocks suffisants de terrains viabilisés, certaines doivent régulièrement étendre les services aux régions en croissance (Victoria, Vancouver, Saskatoon, Winnipeg) et d'autres auront besoin de nouveaux terrains viabilisés d'ici quelques années (Edmonton, Calgary, Thunder Bay, Ottawa, Saint-Jean (T.-N.)). Depuis 1976, le prix des terrains a progressé à un rythme inférieur à celui de l'IPC.



Matériaux de construction et main-d'oeuvre

L'indice national composite des prix pour la main-d'oeuvre et les matériaux de construction résidentielle a progressé à un rythme voisin de celui de l'IPC au cours de la dernière décennie. Toutefois, il convient de noter la baisse du prix des matériaux de construction par rapport à l'inflation, baisse en partie attribuable à la baisse relative du prix des produits du bois. L'indice des salaires de la main-d'oeuvre, qui se fonde sur les taux salariaux des ouvriers syndiqués, a augmenté de 216 p. 100 depuis 1971, alors que l'IPC a connu une hausse de 178 p. 100. Par contre, le prix des matériaux de construction a augmenté de 167 p. 100.



Installations sanitaires des Logements

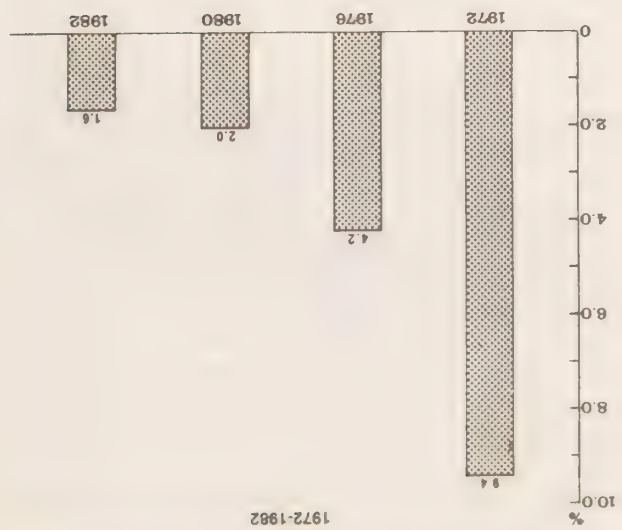
En 1972, plus d'un demi million de logements au Canada ne disposaient pas d'installations sanitaires telles que l'eau courante, chaude et froide, une toilette intérieure ou une baignoire ou une douche. Cela représentait 9,4 p. 100 du stock de logements.

Entre 1972 et 1982, le pourcentage de logements n'ayant pas d'installations sanitaires a baissé de façon spectaculaire. En 1982, 1,6 p. 100 seulement des logements ne disposaient pas de ces installations.

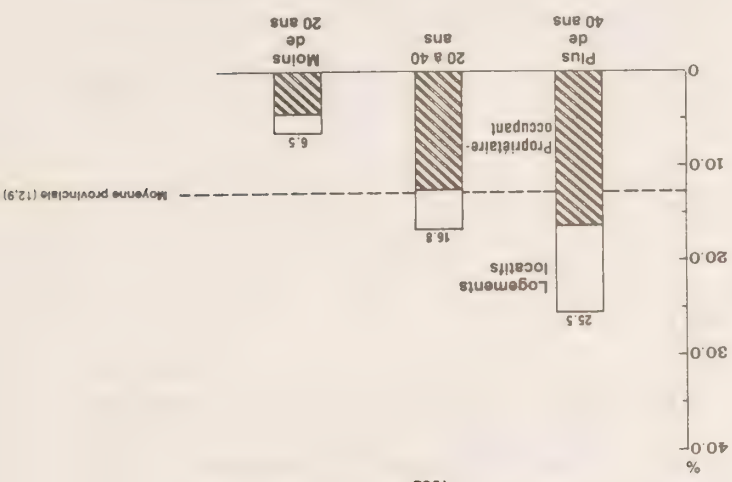
Besoin de réparations des Logements

En 1982, plus d'un million de logements, soit 13 p. 100 du stock, étaient considérés par leurs occupants comme ayant besoin de réparations importantes. Cette évaluation se fondait sur des indicateurs tels que l'humidité sur les murs et les plafonds, la détérioration de la fondation, la pourriture des vérandas et des marches et la corrosion des tuyaux. On a évalué que 26 p. 100 du stock de logements construits avant 1940, soit deux fois la moyenne nationale, avaient besoin de réparations importantes.

LOGEMENT SANS INSTALLATIONS SANITAIRES, EN POURCENTAGE DU STOCK TOTAL DE LOGEMENTS, CANADA 1972-1982



LOGEMENTS AYANT BESOIN DE RÉPARATIONS IMPORTANTES*, EN POURCENTAGE DU STOCK TOTAL, SELON L'ÂGE DU STOCK DE LOGEMENTS, CANADA, 1982



* Tel qu'évalué par l'occupant du logement selon des indicateurs comme l'humidité sur les murs et les plafonds, la détérioration de la fondation, la pourriture des vérandas et des marches et la corrosion des tuyaux.

CATACTERISTIQUES DU STOCK DE LOGEMENTS

Genre de logement

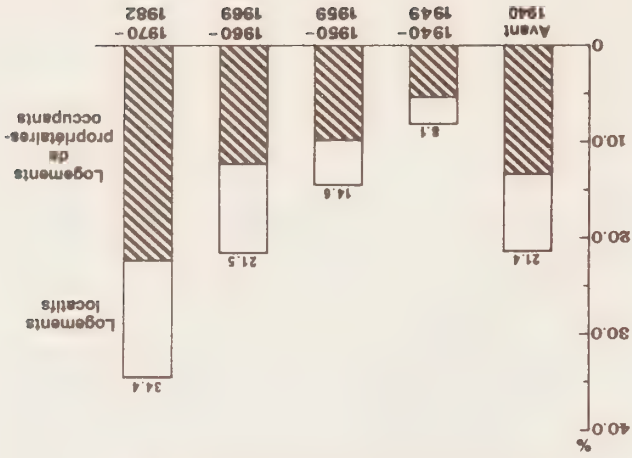
En 1982, les maisons individuelles représentaient 57 p. 100 des 8,2 millions de logements au Canada. Les appartements venaient en deuxième place, représentant 28 p. 100 de tous les logements. Les 15 p. 100 restants du stock comprenaient d'autres genres de logements moins populaires, comme les maisons jumelées et les maisons en rangée, les duplex et les maisons mobiles.

Le pourcentage de maisons individuelles par rapport à la totalité des logements a diminué entre 1972 et 1982, tombant de 61 p. 100 à 57 p. 100. Pendant la même période, la part relative des appartements a augmenté de 3 p. 100 et celle des autres genres de logements, de 1 p.100 seulement.

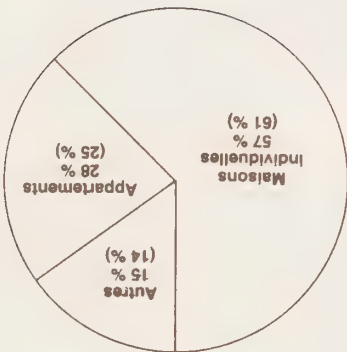
Âge du logement

En 1982, 21 p. 100 de tous les logements au Canada dataient d'avant 1940. Habituellement, la structure et les principaux éléments des maisons de cet âge ont besoin de modernisation. Par contre, 56 p. 100 de tous les logements ont été construits au cours des 20 dernières années.

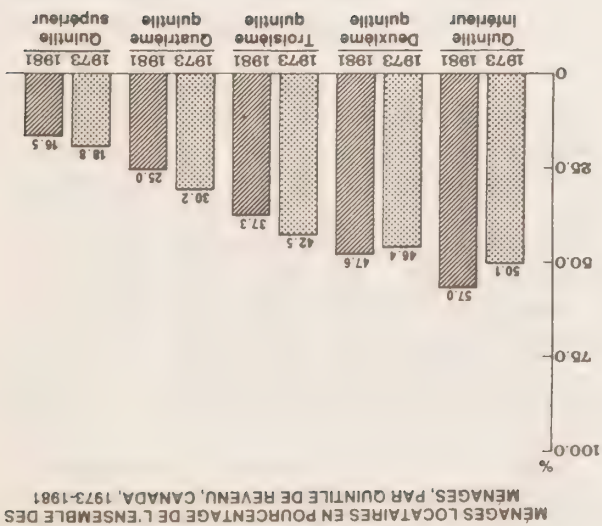
LOGEMENTS, EN POURCENTAGE DU STOCK TOTAL, SELON LA DATE DE CONSTRUCTION, CANADA, 1982



RÉPARTITION DES GENRES DE LOGEMENT, CANADA, 1982 (chiffres de 1972 entre parenthèses)



Parallèlement aux changements dans la composition des ménages de locataires ont eu lieu des modifications considérables dans les revenus des locataires pendant la même période. La proportion de locataires dans les deux quintiles inférieurs de revenu a augmenté entre 1973 et 1981 et elle a diminué dans les quintiles supérieurs.



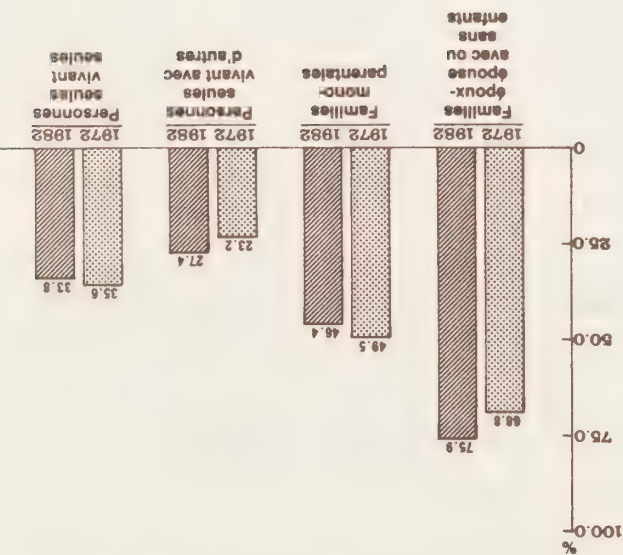
La proportion de propriétaires-occupants au Canada a augmenté légèrement entre 1972 et 1982, passant de 61 p. 100 en 1972 à 63 p. 100 en 1982. Pendant cette période, la proportion de propriétaires a augmenté dans le cas des familles époux-épouse avec et sans enfants, et dans le cas des personnes seules vivant avec d'autres. Par contre, la proportion des propriétaires a baissé dans le cas des familles monoparentales et des personnes seules vivant seules.

Si l'on considère la proportion de propriétaires par groupe d'âge, on constate qu'entre 1972 et 1982, cette proportion a augmenté pour tous les groupes d'âge, sauf celui des personnes âgées. La proportion de propriétaires dans ce groupe est tombée de 70 % en 1972 à 65 % en 1982. (Données non exprimées en graphique.)

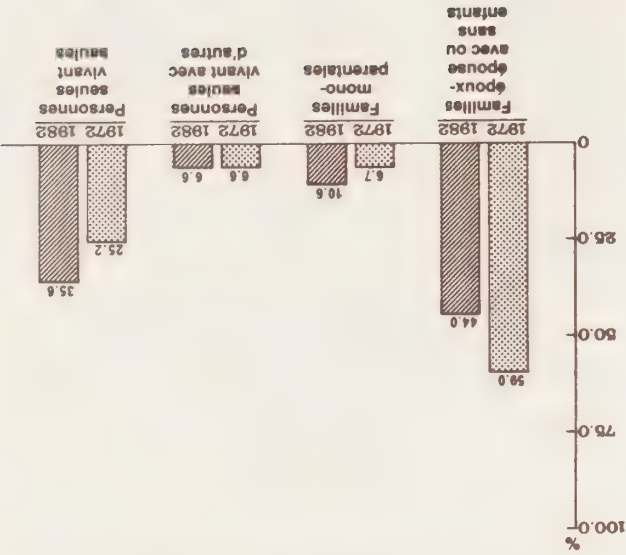
La composition des ménages propriétaires est demeurée relativement stable entre 1972 et 1982. Par exemple, les familles époux-épouse avec ou sans enfants représentaient 83 p. 100 des ménages propriétaires en 1972 et 80 p. 100 en 1982. (Données non exprimées en graphique.)

Par contre, la composition des ménages locataires a changé considérablement. La proportion de l'ensemble des locataires que représentaient les personnes seules vivant seules et les familles monoparentales a augmenté entre 1972 et 1982. Pendant la même période, la proportion de familles époux-épouse dans le groupe des ménages locataires a diminué.

PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS, EN POURCENTAGE DE L'ENSEMBLE DES MÉNAGES, PAR GENRE DE MÉNAGE, CANADA, 1972-1982

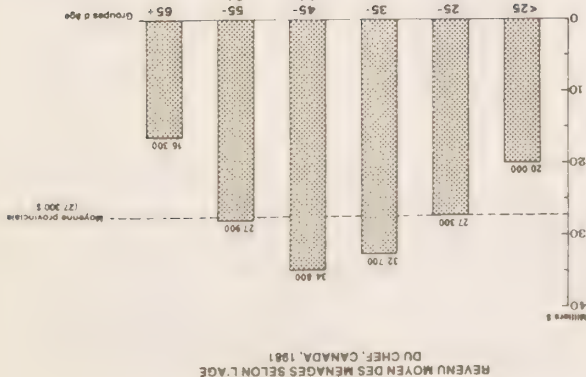


LOCATAIRES PAR GENRE DE MÉNAGE, CANADA, 1972-1982



Le revenu moyen des ménages varie aussi selon l'âge du chef de ménage. En 1981, ce sont les ménages de personnes âgées qui touchaient le revenu moyen le plus bas, soit 16 300 \$, et les chefs de ménage de 45 à 54 ans qui touchaient le revenu moyen le plus élevé, soit 34 800 \$.

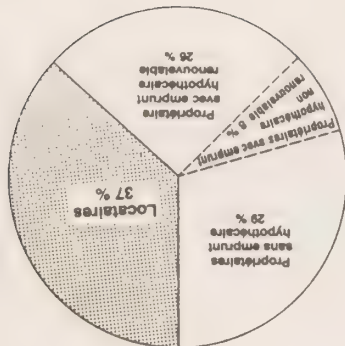
Les familles époux-épouse du groupe des 45 à 54 ans avec enfants vivant à la maison ont les revenus les plus élevés. Par ailleurs, les personnes âgées seules reçoivent le revenu le plus bas.



Mode d'occupation

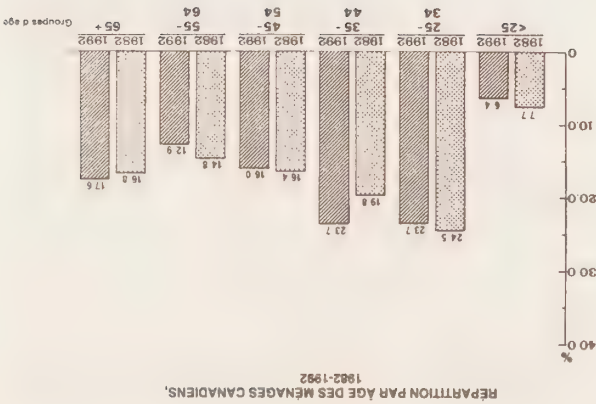
Le genre, l'âge et le revenu du ménage sont les facteurs clés qui affectent la décision d'un ménage d'acheter ou de louer son logement.

En 1982, 63 p. 100 des ménages canadiens possédaient leur propre maison. Parmi ces ménages, 45 p. 100 n'avaient pas d'emprunt hypothécaire sur leur logement. Parmi les ménages dont le logement 77 p. 100 avaient un emprunt hypothécaire renouvelable, ce qui les rendait vulnérables aux fluctuations des taux d'intérêt.



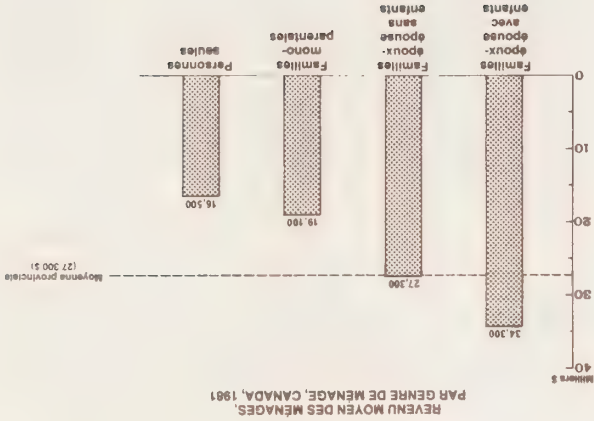
MÉNAGES CANADIENS, SELON LE MODE D'OCCUPATION, 1982

Les projections de la composition démographique des ménages canadiens prévoient un accroissement de cette importance relative de ces deux groupes de ménages (personne âgées et génération d'après-guerre).



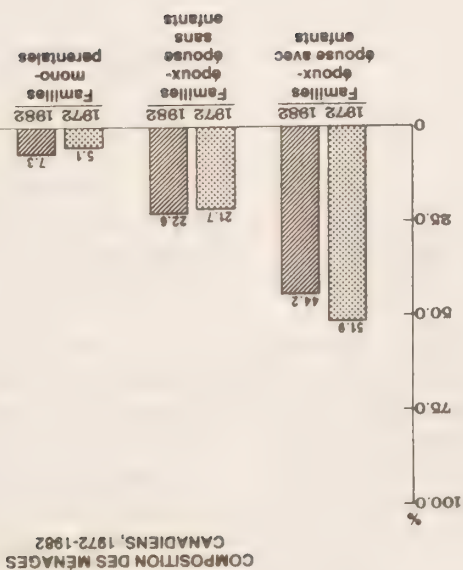
Revenu des ménages

Le revenu moyen des ménages en 1981 était de 27 300 \$. Le revenu des ménages de personnes seules était beaucoup plus bas, soit 16 500 \$, et celui des familles époux-épouse avec enfants, beaucoup plus élevé, soit 34 300 \$. Toutefois, les familles monoparentales avaient un revenu moyen de 19 000 \$ seulement.



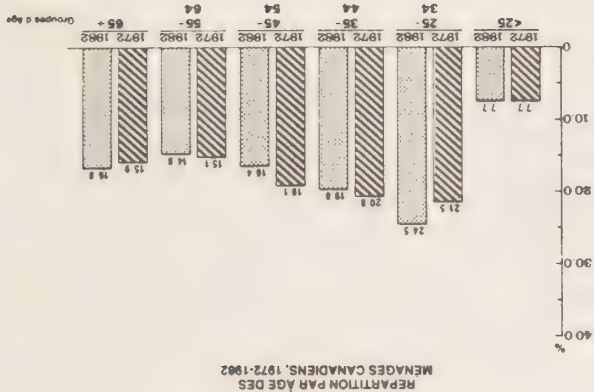
Si l'on compare la composition des ménages de 1982 avec celle de 1972, on constate que le pourcentage de familles époux-épouse avec enfants diminue, mais constitue néanmoins le genre de ménage le plus courant. Par ailleurs, le pourcentage des ménages que représentent les familles monoparentales et les personnes seules vivant seules augmente. Il y a eu une légère augmentation du nombre de familles époux-épouse sans enfants pendant la même période.

Le nombre de ménages familiaux propriétaires est plus élevé que 72 p. 100 de tous les ménages familiaux canadiens possédaient leur propre maison en 1982, à comparer à 33 p. 100 seulement dans le cas des ménages de personnes seules.



En 1982, le chef du quart de tous les ménages était une personne de 25 à 34 ans; ce phénomène dû à l'explosion des naissances de l'après-guerre a eu un impact sur le marché du logement canadien. À l'heure actuelle, ce groupe est composé à 48 p. 100 de locataires et à 52 p. 100 de propriétaires.

Une comparaison des ménages canadiens groupés par âge pour l'année 1972 et l'année 1982 révèle que deux groupes seulement ont augmenté entre ces deux dates: le groupe des 25 à 34 ans, soit la génération après-guerre, et celui des personnes âgées.



CARACTÉRISTIQUES DES MÉNAGES CANADIENS

En 1982, il y avait environ 8,4 millions de ménages au Canada, à comparer à 6,2 millions en 1972 et à une projection de 10,3 millions pour 1992. Le taux de croissance des ménages est en baisse au Canada. Il y a plusieurs raisons à cela: faibles niveaux d'immigration, faibles taux de fécondité sans précédent et les mauvaises conditions économiques. Cette tendance entraînera une baisse de la demande globale de logements supplémentaires.

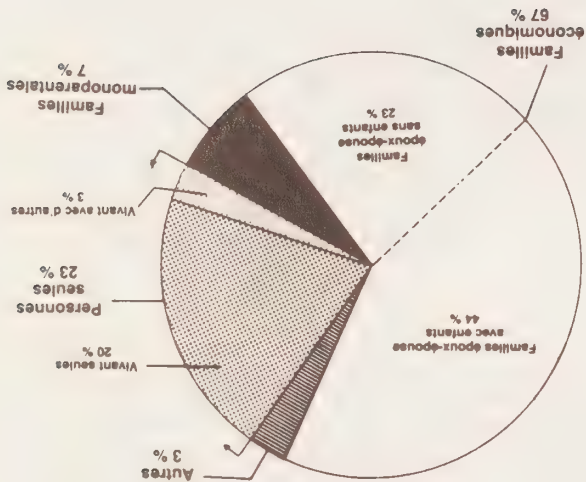
Dans le cadre de cette tendance globale, les caractéristiques des ménages canadiens influent sur la demande de logement; les plus importantes sont le genre de ménage, l'âge du ménage et le revenu du ménage.

Genre de ménage

En 1982, 67 p. 100, des ménages canadiens, ou 5,6 millions des 8,4 millions de ménages du Canada, étaient des ménages familiaux composés de couples avec ou sans enfants. 7 p. 100, ou 600 000 ménages, étaient des familles monoparentales. D'autres types de ménages familiaux, comme deux frères vivant ensemble, constituaient 3 p. 100 du total des ménages.

Par ailleurs, dans 23 p. 100 des ménages, le chef était une personne seule, sans lien de parenté avec les autres membres du ménage. 20 p. 100, ou 1,7 million de ménages, étaient composés de personnes seules vivant seules, et 3 p. 100, ou 280 000 ménages, de personnes seules vivant avec d'autres.

COMPOSITION DES MÉNAGES CANADIENS, 1982



INTRODUCTION

Le présent profil statistique décrit les conditions de logement passées, actuelles et futures dans les provinces du Canada. Il ne fait pas état des conditions de logement dans les réserves indiennes et dans les Territoires du Yukon et du Nord-Ouest, qui font l'objet de rapports distincts.

Le profil est divisé en six sections :

- o caractéristiques des ménages canadiens
- o caractéristiques du stock de logements canadien
- o composantes de l'offre de logements
- o conditions du marché du logement
- o abordabilité du logement et accès à la propriété d'une maison
- o besoins de logement

Les six sections sont suivies d'une comparaison interprovinciale des conditions du logement et des activités dans ce domaine.

La plupart des données sur les ménages et sur les revenus présentées dans le présent profil statistique proviennent de deux fichiers de microdonnées publiés récemment par Statistique Canada : le fichier de microdonnées de l'enquête de 1982 sur le revenu des ménages et l'équipement ménager (ERMEM), et le fichier de microdonnées de l'enquête de 1982 sur les dépenses des familles. L'information présentée ici peut différer quelque peu des statistiques publiées puisque certaines observations sont exclues des fichiers de microdonnées pour des raisons de confidentialité.

Les données qui portent sur les projections de population et de besoins en logement sont tirées d'un rapport de la SCHL, publié en novembre 1981 : "Prévisions concernant la population, les ménages et les besoins en logement, pour le Canada, les provinces et les régions métropolitaines de recensement, de 1976 à l'an 2001". Les projections seront mises à jour en 1985, à partir des hypothèses et des données du recensement de 1981.

Société canadienne d'hypothèques et de logement
novembre 1984

LE LOGEMENT AU CANADA
PROFIL STATISTIQUE

ANNEXE 1

Y-a-t-il moyen de stabiliser le secteur de la construction résidentielle en ajustant l'instrument hypothécaire de manière à éliminer les problèmes actuels à bout des problèmes causés par la structure de l'instrument hypothécaire, sans avoir recours à des programmes de défenses?

Serait-il possible de réduire les dépenses relatives aux engagements antérieurs et de libérer ainsi des fonds pour venir en aide à d'autres personnes démunies?

La troisième étape, à condition de trouver des réponses pour les deux premières, est d'offrir des programmes capables d'atteindre leurs objectifs efficacement et administrés de la meilleure manière possible.

S'il revient aux gouvernements d'aider les plus démunis, quelle part le logement doit-il avoir dans le système d'aide sociales?

Si le logement doit jouer un rôle dans ce domaine, les programmes devraient-ils être axés sur la construction ou sur l'acquisition d'habitations destinées aux personnes nécessiteuses ou faudrait-il accorder de l'aide à ces mêmes personnes afin qu'elles puissent se procurer un logement sur le marché? Quel est le juste équilibre entre ces deux approches?

Les programmes peuvent-ils s'adresser uniquement aux personnes dans le besoin ou vaut-il mieux combiner des ménages aux revenus de toutes catégories afin d'éviter de créer des réticences parmi la collectivité?

Si les programmes de rénovation doivent faire partie des mesures de logement social, quel rôle devraient-ils jouer? Comment le gouvernement devrait-il s'y prendre dans l'éventualité où il aurait à contrôler la qualité des logements?

Y-a-t-il chevauchement des programmes du gouvernement, ou bien des programmes du gouvernement et du secteur privé et, le cas échéant, est-il possible de les harmoniser?

Y-a-t-il chevauchement de divers paliers de gouvernement dans l'administration des programmes? Le cas échéant, comment peut-on éliminer ce chevauchement ou le réduire au minimum?

V. CONCLUSION

Ce document a esquissé les grandes lignes du défi que doivent relever les gouvernements en matière de logement. La première étape consiste à définir le rôle qu'ils doivent jouer dans ce domaine, en tenant compte du fait que le gouvernement ne peut assumer toutes les responsabilités propres au secteur de l'habitation.

Quels devraient être les rôles respectifs du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux en matière de logement?

Le gouvernement devrait-il concentrer tous ses efforts sur les personnes qui n'ont pas les moyens de se procurer un logement convenable ou devrait-il aussi se préoccuper de l'accès à la propriété et de la disponibilité de logements localisés, particulièrement pour les ménages à revenus modérés?

Le secteur de l'habitation devrait-il continuer à servir à des fins de création d'emplois?

Le gouvernement devrait-il intervenir dans le secteur de la construction résidentielle afin de lui assurer une plus grande stabilité?

Le gouvernement devrait-il s'occuper de la conservation et de la remise en état des logements ou devrait-il envisager les programmes de rénovation dans un contexte social élargi, en songeant par exemple à améliorer les conditions de vie des plus démunis?

La deuxième étape consiste à identifier clairement les moyens qui permettraient au gouvernement de s'acquitter de ses engagements et à déterminer les priorités au chapitre des dépenses pour le logement.

Les derniers publics devraient-ils être destinés uniquement aux plus démunis?

Si le gouvernement doit favoriser l'accès à la propriété, peut-il obtenir les résultats escomptés grâce à l'assurance-prêt hypothécaire et à d'autres modifications éventuelles de l'instrument hypothécaire? Les programmes entraînant des déboursés élevés sont-ils appropriés ou nécessaires?

Si le gouvernement doit intervenir dans la production de logements localisés, devra-t-il éliminer les entraves qui nuisent au secteur privé ou bien devra-t-il accorder une aide continue aux constructeurs de logements localisés?

but lucratif et les organismes nationaux représentant les autochtones et Métis du Canada, dont l'Assemblée des Premières Nations, le Conseil des autochtones du Canada, le Ralliement national des Métis et l'Inuit Tapirisat du Canada.

Il existe en outre des groupes qui s'intéressent aux aspects sociaux ou économiques du logement - l'Association des consommateurs du Canada, le Conseil canadien de développement social, l'Organisation nationale anti-pauvreté, le Congrès du travail du Canada, la Fédération canadienne du travail et d'autres organisations ouvrières - et chacun d'eux aura des observations utiles à présenter.

Enfin, certaines autres organisations représentant des groupes particuliers sont elles aussi touchées par la politique du logement: le Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés, la Coalition des organisations provinciales des handicapés, le Comité national d'action sur la situation de la femme, le Conseil consultatif national sur le troisième âge, la Fédération nationale des retraitées et citoyens âgés et la Canadian Pensioners Concerned Incorporated.

La contribution des organisations mentionnées ci-dessus, ainsi que celle d'autres groupes et particuliers intéressés, sera nécessaire pour faire de ce débat sur le logement et le rôle du gouvernement dans ce domaine une véritable discussion publique où toutes les voix se feront entendre.

IV. CONSULTATIONS

Les défis, questions et choix examinés dans la section antérieure seront discutés au cours de sessions de consultation sur le logement, qui rassembleront une vaste gamme de participants du secteur de l'habitation.

Dans le secteur privé, on recherchera les conseils des organisations suivantes: l'Association canadienne des constructeurs d'habitations (ACCH), l'Institut d'aménagement urbain (IAU), l'Institut canadien des compagnies immobilières publiques (ICIP), l'Association canadienne de l'immobilier (ACI) et l'Institut canadien de l'habitation usinée. L'opinion de ces groupes est importante puisqu'ils représentent les entreprises qui interviennent dans le marché et sont bien placées pour nous apprendre ce qui, selon ces dernières, nuit à la croissance du secteur de l'habitation, paralyse les entrepreneurs et leur enlève le goût du risque. Ces organisations connaissent très bien la situation financière du gouvernement fédéral. Certaines ont fait des suggestions au gouvernement à ce sujet. Elles ont souligné, en particulier, que pour redonner aux entreprises privées le goût du risque et le désir d'investir dans l'habitation, il était primordial que le gouvernement restreigne ses interventions, car la stabilité du marché est un facteur critique.

Le secteur du logement a aussi un besoin vital de fonds de capital et d'emprunt. Un certain nombre des difficultés à court terme qu'il connaît - obstacles à l'accès à la propriété, rentabilité des ensembles locatifs neufs, renouvellement hypothécaire - sont causées par des taux d'intérêt élevés et instables. On a proposé des changements aux modalités hypothécaires, par exemple créer des prêts hypothécaires à principal indexé, ce qui faciliterait l'emprunt à plus long terme, et des titres hypothécaires. Ces mesures pourraient apporter une solution aux difficultés actuelles sans obliger l'État à des dépenses supplémentaires. Aussi importe-t-il de consulter l'Association des banquiers canadiens, l'Association des compagnies de fiduciaire du Canada, l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, l'Association canadienne des compagnies d'assurances personnelles, les caisses de crédit, les caisses populaires et d'autres organisations engagées dans le prêt hypothécaire.

Il y a des groupes qui ont contribué de façon significative à améliorer les conditions de logement des ménages à revenu faible et moyen. Sont de ce nombre la Fondation de l'habitation coopérative du Canada, la Fédération canadienne des municipalités, l'Association canadienne des responsables de l'habitation et de l'urbanisme (ACRHU), des organismes municipaux de logement sans but lucratif, des organisations privées de logement sans

celles qui touchent la remise en état des logements, peuvent viser particulièrement des régions spécifiques où le taux de chômage est élevé ou bien menace d'augmenter. La rénovation, en particulier, demande beaucoup de main-d'œuvre. Elle souffre en outre moins des variations saisonnières que la construction, elle est nécessaire dans tous les coins du pays et c'est un domaine où l'injection de fonds produit des résultats rapidement.

Ceux qui désapprouvent les stimulants à court terme soutiennent qu'ils créent un besoin pour l'avenir, contribuent à l'alternance des périodes de prospérité et de récession que connaît l'industrie et entraînent, par conséquent, la productivité de cette dernière. Ce qu'il faut à l'industrie plutôt d'après eux, c'est plus de stabilité.

Trois voies s'offrent au gouvernement. Chacune d'elles tient compte du lien qui existe entre les marchés locaux et le logement social. Chacune d'elles se justifie ainsi:

- o Les marchés de logements locaux, laissés à eux-mêmes, sans entraves, se tirent bien d'affaires sans aide. Il faut donc les laisser évoluer librement, selon le cours des circonstances. Le rôle du gouvernement devrait être d'aider uniquement les ménages nécessiteux. Cela pourrait se faire par des allocations-logement, ou par des compléments de loyer, ou encore, pourvu que seuls les bénéficiaires de l'aide sociale puissent en profiter, par l'entremise des programmes existants de soutien du revenu, dont les frais seraient partagés par le biais du Régime d'assistance publique du Canada.
- o S'il convient de laisser les marchés de logements locaux évoluer sans intervention gouvernementale, il demeure nécessaire d'assurer l'existence d'une certaine quantité de logements publics ou de logements du genre non lucratif ou coopératif afin de garantir un logement aux ménages à faible revenu.
- o Les marchés locaux fonctionnent mal et, par conséquent, il faut aider le secteur privé par des mesures favorisant l'offre afin de s'assurer que suffisamment de logements locaux soient construits. Cette aide doit provenir à la fois du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. De l'aide supplémentaire est requise pour les ménages à faible revenu.

Stimulation du marché

Le gouvernement s'est servi des mesures de logement comme d'un instrument de politique macro-économique. Au cours de la crise que nous venons de traverser, le gouvernement fédéral et certaines provinces ont créé des programmes à court terme destinés à stimuler l'activité du secteur de l'habitation. Les mesures prises visaient principalement à faciliter l'accès à la propriété et à encourager les travaux de rénovation.

Les bienfaits de la relance du secteur de l'habitation rejallissent en général sur toute l'activité économique, en particulier sur les industries de fabrication, l'exploitation forestière et les transports. Les effets bénéfiques de cette relance sur la création d'emplois sont d'autant plus grands que les crédits consacrés par le gouvernement fédéral aux mesures de logement suscitent l'investissement de capitaux privés qui dépassent de beaucoup les fonds publics. De plus, certaines de ces mesures qui visent la création d'emplois, par exemple,

stabilité influencent fortement le marché du logement. Des taux élevés et instables limitent les possibilités d'accès à la propriété, créent des problèmes à certains propriétaires occupants au moment du renouvellement hypothécaire, contribuent à rendre peu rentables les investissements dans la construction de logements locaux et entraînent des fluctuations marquées dans la production annuelle de logements.

Ces facteurs ont amené les propositions énoncées ci-dessus à l'égard des prêts hypothécaires à plus longue échéance, et de prêts pour lesquels les mensualités dénoteront un taux d'intérêt réel, plutôt que le taux nominal. Ainsi, ceux qui renouvelent leur prêt, achètent un logement, ou financent un ensemble local en période de majoration des taux d'intérêt n'auront pas à affronter des embarras pécuniaires.

Quel rôle le gouvernement doit-il jouer en pareil cas? Voilà une question primordiale. L'instrument hypothécaire peut-il être remanié de façon à réduire les fluctuations si caractéristiques des activités du bâtiment? Convient-il de remédier à ces conditions par des programmes de dépense publique? Le logement est-il plus touché que d'autres secteurs par les taux d'intérêt instables et élevés?

Le marché du logement local

Depuis le milieu des années 1970, le gouvernement fédéral a consacré des ressources considérables pour encourager la construction de logements locaux. Il l'a fait par le biais de programmes tels que le Programme d'aide au logement local, les dispositions fiscales relatives aux IRLM (immeubles résidentiels à logements multiples) et le Régime canadien de construction de logements locaux. Au cours de cette période, le gouvernement fédéral a déboursé de 4 à 5 milliards de dollars pour favoriser la production de logements locaux.

Une aide est fournie par le gouvernement parce que l'investissement dans le logement local a cessé d'être rentable. Les loyers qu'il est possible d'exiger sur le marché n'atteignent pas les niveaux requis pour assurer la viabilité d'un projet. Les raisons avancées le plus souvent pour expliquer cette situation sont la réglementation des loyers, les processus d'approbation provinciaux et municipaux, et l'instabilité et le niveau élevé des taux d'intérêt hypothécaires. Si les problèmes sont reliés à des réalités qui relèvent des provinces, comme la réglementation des loyers, il convient alors de mettre en question le bien-fondé d'une assistance fédérale.

de fonds hypothécaires. Aux termes de la Loi nationale sur l'habitation, les banques qui jusqu'alors n'avaient pas eu accès à ce marché, furent autorisées à consentir des prêts hypothécaires.

D'autres changements ont amélioré l'offre de fonds hypothécaires pendant les années 1960. Avec la modification de la Loi sur les banques, le plafond imposé sur les taux d'intérêt bancaires sur ceux des prêts hypothécaires assurés en application de la LNH, fut supprimé. On modifia la durée des prêts hypothécaires en échelonnant leur remboursement sur cinq ans, ensuite sur trois et enfin sur un an ou moins. Les lois régissant les divers établissements de prêt furent modifiées en 1970, afin que le secteur privé puisse assurer les prêts à coefficient d'emprunt élevé.

À la même époque, l'assurance hypothécaire du secteur privé prit de l'ampleur. À la fin des années 1970, le volume des prêts assurés par le secteur privé dépassait le chiffre de l'assurance LNH, qui s'adressait alors de plus en plus au secteur du logement locatif afin d'y attirer les placements.

Étant donné que le marché hypothécaire s'est fermement implanté, il reste à savoir quel pourrait être le rôle du gouvernement sur le marché de l'assurance hypothécaire. D'après le rapport Matthews, publié en 1979, la contribution nette de l'assurance LNH était relativement faible. On y recommandait donc la cessation des activités du gouvernement fédéral en matière d'assurance hypothécaire, sauf dans des cas extrêmes (par exemple, dans les régions éloignées) et on y préconisait plutôt que le gouvernement fournisse une réassurance à l'industrie des prêts hypothécaires du secteur privé. Par la suite, ces recommandations ont été fortement approuvées par le Conseil économique du Canada, dans un rapport publié en 1982 et intitulé Intervention et efficacité.

L'autre question qui se pose à ce sujet concerne les délais de remboursement des prêts hypothécaires. Il a été proposé d'émettre des titres hypothécaires pour encourager les prêts de plus longue durée, par exemple de 10 ans. Il faudrait alors modifier en conséquence la Loi sur l'intérêt - de telles modifications ont été proposées, mais n'ont pas été adoptées - et obtenir du gouvernement une garantie de paiements ponctuels, de sorte que les investisseurs puissent compter sur le versement des mensualités hypothécaires.

Il reste enfin la question de l'instabilité des taux hypothécaires qui n'a cessé de s'aggraver au cours des dix dernières années. Le niveau des taux d'intérêt et leur degré de

La question fondamentale porte par conséquent sur la préservation du parc domiciliaire. Le gouvernement fédéral devrait-il jouer un rôle dans ce domaine, étant donné que les normes d'habitation et leur application relèvent des autorités provinciales et municipales? Par contre, la rénovation des logements en mauvais état pourrait se révéler un moyen efficace d'améliorer les conditions de logement des plus démunis. L'aide apportée par le gouvernement à la rénovation convient-elle dans ce contexte? Les stratégies du gouvernement en matière de rénovation devraient être compatibles avec les mesures de logement social.

2) Questions relatives au marché

Deux sortes de questions sont abordées dans cette section. Les premières concernent surtout les défauts de structure du marché hypothécaire et du marché de logements locaux. Les deuxièmes portent sur des mesures de relance économique.

Marché hypothécaire

Tout compte fait, le marché du logement a bien fonctionné au Canada. Pendant un bon nombre d'années, les fonds hypothécaires étaient amplement disponibles sur le marché du logement. À la fin de 1982, les établissements de prêts détenaient à peu près 113 milliards de dollars en créances hypothécaires, ce qui représentait environ 18 p. 100 de leur actif total. Les fonds réservés pour le financement du logement constituent toujours une large part de la totalité des investissements financiers au Canada.

Jusqu'au milieu des années 1970, la participation du gouvernement fédéral dans le secteur de l'habitation était axée sur l'octroi de prêts hypothécaires. Entre les années 1930 et l'adoption de l'assurance hypothécaire en 1954, le fédéral s'est associé à un programme de prêts conjoints destinés à financer la construction de logements locaux et à permettre l'accès à la propriété. Comme les prêts accordés par les établissements financiers ne pouvaient dépasser 60 p. 100 de la valeur d'emprunt, le gouvernement complétait les prêts consentis par ces établissements. Il fournissait 20 p. 100, réduisant ainsi la mise de fonds de moitié, soit de 40 à 20 p. 100.

En 1954, l'assurance hypothécaire publique venait remplacer le programme de prêts conjoints. Le gouvernement cessa de contribuer aux prêts tout en continuant à protéger les établissements financiers et à faciliter l'accès à la propriété. Des mises de fonds demeurant relativement peu élevées. Des changements ont également été apportés afin d'augmenter l'offre

Soixante-quinze pour cent des logements qui abriteront les Canadiens à la fin du siècle sont déjà construits. De plus, le stock actuel des logements vieillit, entraînant ainsi des besoins croissants de rénovation. Selon les estimations, un million de logements nécessitent présentement des réparations essentielles, et la plupart d'entre eux ont été construits il y a plus de quarante ans. D'ici la fin du siècle, le nombre de logements vétustes aura augmenté de plus de 50 p. 100, de même que les besoins de rénovation correspondants.

Une grande partie des travaux de rénovation actuellement en cours est faite par le secteur privé. En 1984, et pratiquement sans aucune aide du gouvernement fédéral, environ 7,3 milliards de dollars seront consacrés à la rénovation des logements.

Néanmoins, procurer aux ménages à faible revenu des fonds pour la réparation de leurs logements peut se révéler un moyen plus rentable de fournir une aide sociale que de construire de nouveaux logements. Dans ce contexte, il serait bon de considérer le Programme fédéral d'aide à la remise en état des logements, qui, depuis l'origine, n'a pas été perçu uniquement comme un programme de logement social, mais comme un outil permettant de mieux loger les économiquement faibles.

Le gouvernement a aussi eu recours aux programmes de rénovation pour atteindre les objectifs fixés en matière de qualité des logements. La rénovation à grande échelle est un phénomène assez récent auquel l'industrie de l'habitation s'adapte progressivement. Le code du bâtiment, les normes, les garanties des constructeurs et les techniques qui existent dans la construction de logements neufs, ne jouent pas encore tout leur rôle dans l'industrie de la rénovation. Les consommateurs courent ainsi certains risques, surtout s'ils agissent sans disposer de toutes les informations et connaissances nécessaires. Par ailleurs, il ne faut pas oublier le problème du financement de la rénovation, puisque certains quartiers ou certains logements peuvent constituer des risques trop grands pour les prêts hypothécaires. Ce problème peut se révéler assez grave dans les régions rurales, où les prêteurs hésitent à consentir des prêts hypothécaires pour la rénovation de maisons possédant une valeur de revente limitée.

Il importe de décider si le gouvernement doit prendre la direction de ce secteur en évolution, de manière à diriger l'industrie de la rénovation, favoriser les innovations quant au financement des remises en état, et protéger les ménages qui entreprennent de pareils travaux. Ces interventions ne donneront pas toutes lieu à des programmes de dépenses publiques. La créativité peut jouer un grand rôle et inventer des solutions appropriées pour garantir l'exécution diligente des améliorations que nécessite le stock actuel de logements.

Les programmes de logement social préfèrent fournir directement des logements, comme ils l'ont toujours fait, par l'intermédiaire des gouvernements provinciaux et des administrations municipales, ou des groupes sans but lucratif et des coopératives d'habitation. En outre, les programmes actuels cherchent à réunir des groupes de revenu divers dans des ensembles résidentiels subventionnés. Bien que la participation des organismes communautaires et bénévoles et l'intégration des groupes à revenu faible et modéré soient très valables sur le plan social, cette façon de procéder a été critiquée par certains qui trouvent qu'il s'agit d'un moyen coûteux d'aider les plus démunis et que ce type d'aide n'atteint pas vraiment son objectif.

Il est évident que tout choix impliquera des compromis. Importe-t-il plus d'augmenter le stock de logements à prix abordable, ce qui nécessairement ne peut se faire que graduellement, étant donné le coût élevé de la construction, ou est-il préférable de fournir une aide directe aux ménages incapables de se payer un logement du secteur privé? Le souci d'éviter la concentration des ménages à faible revenu justifie-t-il les coûts entraînés par l'intégration de différentes classes de revenu dans les ensembles résidentiels? Est-il raisonnable d'espérer qu'une solution unique puisse répondre à tous les besoins, ou devrait-on régler les problèmes de logement au moyen d'une variété de solutions?

Ce sont là quelques-unes des questions cruciales auxquelles il faut répondre afin d'identifier les mesures qui conviennent. Il reste aussi à déterminer le partage des responsabilités entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Bien que la responsabilité du gouvernement fédéral soit claire en ce qui a trait au logement des autochtones canadiens qui vivent dans les réserves, le logement hors réserve n'est pas explicitement mentionné dans le partage des juridictions fédérales et provinciales. On peut trouver des arguments pour appuyer les deux thèses. Voici donc les questions clés qu'il faudra régler: la capacité fiscale de chaque palier de gouvernement, la nécessité de garantir une certaine équité entre les régions tout en permettant une souplesse à l'échelle régionale, la priorité relative que doit accorder chaque palier de gouvernement à l'habitation et aux groupes cibles enfin la nécessité pour les deux paliers de gouvernement de rendre des comptes à leurs contribuables respectifs.

On pourra insister sur les responsabilités sociales des deux paliers de gouvernement au moment de s'attaquer aux graves problèmes de logement des Canadiens nécessiteux. L'identification des solutions et l'élaboration des programmes donneront aux gouvernements d'amples occasions pour se concerter et collaborer.

Il faut inclure aussi les groupes dont les besoins sont spéciaux, tels que les handicapés, les victimes de violence au foyer, les gens sans domicile fixe et ainsi de suite; ils requièrent des logements spécialement conçus pour leurs besoins, ainsi que des services de soutien social. Enfin, les Canadiens autochtones, ceux qui vivent à l'intérieur des réserves comme ceux qui vivent à l'extérieur, constituent aussi un groupe cible important, en raison de l'état déplorable dans lequel se trouvent trop souvent leurs logements.

Peu de gens contesteraient la responsabilité qu'a le gouvernement d'aider ces groupes. Quels que soient les principes invoqués pour la justifier - droits humains fondamentaux, justice sociale ou rôle redistributeur de l'État - le bien-fondé de l'intervention gouvernementale ne peut être mis en doute quand il s'agit de combattre la pauvreté. Les questions importantes donc dans ce domaine portent sur les instruments appropriés et sur les paliers de gouvernement à qui incombe cette responsabilité.

Le débat concernant les moyens à employer pour résoudre le problème social du logement a gravité autour de deux questions importantes. Première question: s'agit-il d'un problème de revenu ou de logement? Pour répondre à cette question, il faut examiner les caractéristiques des ménages dans le besoin, déterminer la nature particulière de l'aide requise et étudier les solutions de rechange qu'offrent les programmes existants ou éventuels de transfert de revenu. Dans la mesure où les transferts gouvernementaux existants ne profitent pas aux ménages en cause, dans la mesure où le souci principal est de pourvoir des logements adéquats et où il ne s'agit pas simplement d'un besoin de revenu additionnel, mais plutôt de types particuliers de logements, les programmes de logement social gardent leur raison d'être.

S'il s'agit d'un problème de logement, il faut alors déterminer la forme d'aide à l'habitation qui convient le mieux. Essentiellement, les gouvernements ont le choix entre trois façons de procéder,

o ils peuvent construire et fournir directement des logements aux ménages dans le besoin, par exemple par l'entremise du logement public sans but lucratif et des coopératives d'habitation;

o ils peuvent verser directement aux ménages nécessaires des subventions grâce auxquelles les ménages pourraient se permettre un logement du secteur privé, par exemple, au moyen des allocations-logement; ou

o ils peuvent verser des subventions aux locataires tout en continuant d'offrir une aide visant à améliorer l'offre, afin d'encourager soit la construction, soit la remise en état de logements.

Certaines questions à régler

En plus de définir les objectifs qui conviendraient au gouvernement, il faudra aussi décider de la façon de les atteindre. Trois possibilités s'offrent:

o poursuivre les programmes actuels

o restructurer les programmes pour qu'ils correspondent mieux aux objectifs, actuels ou nouveaux, du gouvernement, ou

o mettre fin aux programmes, y compris les mesures fiscales et celles prévues aux termes de règlements, s'ils empêchent d'atteindre un objectif ou si employer les crédits budgétaires autrement permet de mieux atteindre un objectif.

Afin de mieux faire le point, les sections qui suivent donnent un aperçu de la situation, qui pourrait être utile au lecteur. Il s'agit de placer le problème dans son contexte et de poser les grandes questions qui s'imposent.

1) Questions de nature sociale

Le gouvernement a pris des mesures en matière de logement afin d'atteindre ses objectifs sociaux. Le programme de logement social et le programme de remise en état des logements ont été utilisés à cette fin.

Logement social

Des progrès considérables ont été réalisés en vue de fournir aux Canadiens des logements convenables, à des prix abordables. Cependant, plus de 750 000 ménages canadiens font face à des problèmes de logement. Ils sont dans l'impossibilité de trouver des logements en bon état et suffisamment spacieux, à moins de consacrer à leur logement plus de 30 p. 100 de leur revenu. Environ un cinquième de ces Canadiens habite des logements inadéquats. Les autres occupent des logements convenables, mais c'est à un coût qui les oblige à se priver d'autres nécessités. Ces ménages comprennent, dans une forte proportion, des personnes âgées, des familles monoparentales et des travailleurs à faible revenu.

La majorité des ménages qui éprouvent de sérieuses difficultés face au coût du logement sont locataires. Ce groupe, soit plus de 500 000 personnes, a des possibilités très limitées en matière d'habitation. On estime que les ménages qui sont propriétaires-occupants et qui éprouvent des difficultés sérieuses sont au nombre de 200 000. 150 000 de ceux-ci vivent dans des régions rurales où les solutions de rechange sont aussi très limitées.

Tableau 3 (suite)

<u>Sous-objectif</u>	<u>Programmes courants</u>	<u>Raison d'être</u>	<u>Groupes cibles</u>	<u>Dépenses 1985-1986</u>
4. Équipements collectifs - Aider les collectivités à créer et à entretenir un milieu sain en contribuant financièrement à l'installation des équipements collectifs essentiels.	Régime canadien de construction de logements locatifs. Aucun programme actuellement en vigueur - retrait du gouvernement fédéral en 1981, en reconnaissance du fait qu'il s'agit d'un domaine de compétence provinciale et municipale.	Aider à la production de logements dans les zones serrées- Retrait progressif du programme. Lorsqu'ils ont été lancés, ces programmes avaient pour but d'accroître l'offre de terrains viables, d'améliorer les réseaux de canalisations d'eau et d'égouts.	Constructeurs de logements locatifs. Locataires. Municipalités.	24,9 millions de dollars relatifs à des engagements antérieurs. 11,7 millions de dollars pour terminer des projets en voie de réalisation.

Tableau 3 (suite)

<u>Sous-objectif</u>	<u>Programmes courants</u>	<u>Raison d'être</u>	<u>Groupes cibles</u>	<u>Dépenses 1985-1986</u>
	Programme de protection des taux hypothécaires.	Garantir que des fonds hypothécaires sont disponibles partout au pays. Améliorer l'offre de fonds hypothécaires.	Propriétaires-occupants remboursant un prêt hypothécaire, qui désirent se protéger.	Programme conçu pour s'autofinancer. 1,5 million de dollars pour administration et excédent des demandes de règlement dépassant les revenus. Aucune dépense - ce programme doit s'autofinancer.

Tableau 3 (suite)

<u>Sous-objectif</u>	<u>Programmes courants</u>	<u>Raison d'être</u>	<u>Groupes cibles</u>	<u>Dépenses 1985-1986</u>
3. Logement du marché- promouvoir l'exploita- tion efficace du marché hypothécaire et du marché de l'habitation.	Programme de réparations d'urgence.	Afin de le rendre con- forme aux normes de sécurité et de salubrité.	Groupes autochtones. Logements d'Indiens dans les réserves.	4,2 millions de dollars.
	Assurance-prêt hypothécaire.	Remettre les maisons dans les normes essentiellles de salubrité et de sécurité.	Ménages autoch- tones et ruraux les plus nécessiteux.	Programme conçu pour s'autofl- nancer, mais le gouvernement est respon- sable des éléments de passif éventuels.
		Faciliter l'accès aux fonds hypo- thécaires en assurant des rapports prêt- valeur élevés pour acheteurs de première maison et pour constructeurs de logements locatifs.	Établissements de prêts. Industrie du bâtiment. Acheteurs de maisons.	Le déficit actuariel a été établi à 513,2 mil- lions de dollars à la fin de 1983. Les débourse- ments futurs varieront selon les conditions du marché.

Tableau 3 (suite)

<u>Sous-objectif</u>	<u>Programmes courants</u>	<u>Raison d'être</u>	<u>Groupes cibles</u>	<u>Dépenses 1985-1986</u>
	Logement pour les ruraux et les autochtones - frais partagés avec les provinces - 17 000 logements d'un bout à l'autre du pays. En 1984, 22 500 logements neufs, répartis comme suit, ont fait l'objet d'engagements:			
	Sans but lucra- tif public 5 350			
	Sans but lucra- tif privé 7 002			
	Coopératives 3 574			
	Logement public 1 212			
	Complément de loyer 1 177			
	Ruraux et autochtones 4 185			
2. Remise en état et conservation	Programme d'aide à la remise en état des logements.	Améliorer les conditions de logement le plus efficace- ment possible, ce qui, dans bien des cas, consiste à remettre en état un loge- ment existant.	Propriétaires- occupants à faible revenu. Locataires de logements inadéquats. Organismes sans but lucratif.	161,0 millions de dollars en remises sur les prêts, frais d'agence et frais d'administra- tion.
- promouvoir et appuyer financière- ment la remise en état de logements inadéquats et l'amélioration de logements existants.				

Tableau 3

Objectifs actuels en matière de logement

Objectif global:

"Favoriser la construction de nouvelles maisons, la réparation et la modernisation de maisons existantes, ainsi que l'amélioration des conditions de logement et de vie."

Sous-objectif

Programmes courants*

Raison d'être

Groupes cibles

Dépenses
1985-1986

1. Logement social-
Aider à se loger
convenablement ceux
dont le revenu est
insuffisant, en
subventionnant, en
collaboration avec
les provinces, les
municipalités et
leurs agences, la
production de loge-
ments publics pour
personnes à revenu
faible ou modéré et
l'établissement
d'organismes de
logement sans but
lucratif et de
coopératives
d'habitation.

Logement public -
frais partagés avec
les provinces -
200 000 logements
d'un bout à l'autre
du pays.

Fournir des
logements
convenables à
ceux dont le
revenu est
insuffisant.

Logements sans but
lucratif et coopé-
ratives d'habitation
- le principal pro-
gramme à l'heure
actuelle - 178 000
logements d'un bout
à l'autre du pays.

Personnes à reve-
nu faible ou
modéré. Les
groupes les plus
démunis finan-
cièrement se
répartissent
comme suit:
- 60 %, travail-
leurs pauvres
- 20%, assistés
sociaux
- 20 %, familles
monoparentales

1,3 milliard
de dollars
dont 95 %
sont affectés
à des engage-
ments anté-
rieurs.

Complément de loyer-
frais partagés avec
les provinces -
26 000 logements
d'un bout à l'autre
du pays.

Vient aussi en
aide aux person-
nes handicapées,
aux victimes de
violence au foyer
et autres groupes
spéciaux. Le
programme sans
but lucratif est
aussi appliqué
dans les réserves
et s'adresse
aussi aux autoch-
tones vivant en
milieu urbain.

* Voir Annexe 2 pour la chronologie des programmes fédéraux de logement.

Les objectifs actuels du gouvernement sur le plan de l'habitation sont exposés dans le tableau 3, de même que des renseignements sur les programmes courants, leur raison d'être, les dépenses qu'ils suscitent et la clientèle visée dans chaque cas.

Le tableau ne comprend pas les dépenses fiscales, mais le gouvernement fédéral, par l'entremise du Régime enregistré d'épargne-logement, encourage les acheteurs éventuels d'une première maison à économiser et favorise ainsi l'accès à la propriété. Cette dépense fiscale se chiffre à environ 125 millions de dollars par année.

En outre, dans le passé, le gouvernement fédéral a eu comme objectif implicite d'aider l'industrie de la construction résidentielle et de faciliter l'accès à la propriété, à une époque où les taux d'intérêt atteignaient des niveaux inacceptables. Des programmes lancés à cet effet, tels que le Programme canadien d'encouragement à l'accès à la propriété, servaient aussi à créer des emplois.

Enfin, le gouvernement fédéral s'est intéressé à la qualité des habitations en adoptant des règlements et des normes et en exigeant la tenue d'inspections, principalement dans le contexte de l'assurance-prêt hypothécaire.

L'étude du tableau 3 donne à penser que les objectifs fédéraux en matière de logement peuvent être précisés davantage et que, s'ils l'étaient, le gouvernement serait mieux jugé si ses programmes atteignent les buts visés. Au delà de ces considérations on peut s'interroger sur la justesse de ces objectifs et se demander s'il n'y a pas, en matière de logement, d'autres objectifs que le gouvernement pourrait poursuivre.

Un nombre croissant de logements doivent être remis en état. Une famille à revenu moyen éprouve de plus grandes difficultés à accéder à la propriété. L'industrie de la construction résidentielle souffre, depuis un certain temps, d'une instabilité considérable. On a de plus noté, depuis les dernières années, une diminution simultanée de la construction de logements locaux et des taux d'occupation de tels logements.

La plupart des Canadiens ont eu recours au marché privé afin de combler leurs besoins en matière de logement. Les initiatives du gouvernement s'adressaient plutôt aux Canadiens qui, en raison de leur revenu ou de leurs besoins particuliers, ne pouvaient faire appel au secteur privé. En outre, les gouvernements ont tenté de surmonter les problèmes du marché par des mesures visant à favoriser l'offre de fonds hypothécaires et à en faciliter l'obtention, et par l'adoption de règlements et normes ayant trait à la qualité des habitations.

Il est important de faire la distinction entre ces deux grandes catégories d'activités. Les programmes qui viennent en aide à ceux qui ne peuvent se loger convenablement à un prix abordable indiquent que les marchés privés, même s'ils fonctionnent bien, ne sont d'aucun secours pour ces personnes. Les gouvernements affectent des crédits considérables à ces programmes qui sont axés sur la redistribution du revenu. Les programmes s'attaquant aux problèmes du marché, quant à eux, sont de deux sortes. Il y a, tout d'abord, les programmes qui devaient s'autofinancer: l'assurance-prêt hypothécaire et la protection contre les fortes augmentations des mensualités au moment du renouvellement des prêts (bien que, dans le cas de l'assurance-prêt hypothécaire, des pertes aient été subies). Il y a ensuite d'autres programmes qui entraînent des débours élevés mais ont servi à stimuler la construction de logements locaux et de logements pour propriétaires-occupants.

Objectifs actuels

Toute analyse d'un domaine de dépenses peut difficilement se passer d'un examen de ce qui s'accomplit au moment de cette analyse. Les programmes de logement du gouvernement visent actuellement des objectifs très vastes, pouvant contenir à peu près n'importe quelle mesure. Dans certains cas, notamment lorsqu'il s'agit d'équipements communautaires, aucune dépense n'est actuellement associée à un objectif.

Des objectifs précis et significatifs ressortiront de l'examen du domaine de l'habitation. Le gouvernement fédéral saura clairement quel est son rôle en la matière. Il est donc important que les discussions au cours du processus de consultation aboutissent à un consensus. Sinon, l'incertitude persistera.

doivent être clairement étudiés. Les programmes gouvernementaux entraînant des déboursés élevés devraient-ils porter précisément sur les aspects sociaux de l'habitation?

Compter sur des programmes efficaces pour atteindre les objectifs visés, voilà le troisième défi.

Dans certains cas, ce défi peut signifier une rentabilité accrue des programmes visant les groupes clients actuels. Par exemple, les fonds destinés aux personnes ayant besoin d'aide pour se loger sont-ils bien canalisés? Profitent-ils aux bénéficiaires visés? Existe-t-il des moyens plus équitables de porter secours? Les programmes sont-ils appliqués efficacement?

Dans d'autres cas, le défi pourrait consister à supprimer des programmes à déboursés élevés, des règlements ou des dépenses fiscales qui perturbent le marché ou lui nuisent involontairement. Quoi qu'il en soit, on pourrait découvrir de nouvelles façons d'intervenir, peut-être en confiant au gouvernement le rôle de chef de file en matière d'innovation, tout en laissant au secteur privé la part du lion.

Circonstances qui entourent les défis à relever

Abstraction faite de certains problèmes mentionnés plus haut, les Canadiens comptent parmi les peuples les mieux logés du monde. Le Canada dispose en effet d'un nombre suffisant de logements convenables, à des prix abordables pour la majorité de la population. Des 8,4 millions de ménages recensés au Canada en 1982, environ 63 p. 100 étaient propriétaires de leur maison, et de ce nombre, quelque 45 p. 100 n'avaient pas d'emprunt hypothécaire. En 1982, les ménages canadiens ont, en moyenne, dépensé moins du quart de leur revenu familial brut pour se loger. Les propriétaires-occupants devant rembourser un emprunt hypothécaire ont consacré 24 p. 100 de leur revenu brut au logement, les propriétaires sans emprunt hypothécaire, 17 p. 100, et les ménages locataires, 23 p. 100. Entre 1972 et 1982, le pourcentage de logements non munis des installations essentielles est passé de 9,4 à 1,6 p. 100. (Voir l'Annexe 1, "Le logement au Canada: Profil statistique".) Cette situation est le résultat des efforts du secteur privé, des organismes sans but lucratif et coopératifs et des pouvoirs publics - fédéraux, provinciaux et municipaux.

Il faut néanmoins s'attaquer à certains importants problèmes de logement au Canada. Plus de 500 000 ménages locaux ne peuvent se permettre d'habiter des logements appropriés et non surpeuplés, et près de 200 000 ménages propriétaires font face à de graves problèmes concernant le coût des habitations.

gouvernement s'est tourné pour la création d'emplois. Son intérêt particulier réside dans le fait qu'il dépend des profits domestiques, qu'il entraîne la levée de fonds privés et qu'il constitue un produit durable nécessaire. Ce que chaque emploi créé coûte au gouvernement en vaut la peine et les mesures peuvent viser des régions bien précises.

Lorsqu'il s'agit de déterminer le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine de l'habitation, certaines questions sont soulevées: Quel rôle l'habitation doit-elle jouer dans la création d'emplois? Un tel recours à l'habitation ajoute-t-il aux problèmes de l'industrie? Peut-on en arriver à une plus grande stabilité sans engager d'importantes dépenses gouvernementales? L'instabilité contribue-t-elle à rendre l'industrie moins productive qu'en période de stabilité relative? Le gouvernement fédéral devrait-il se limiter à un rôle d'assureur ou de soutien du logement social? Les provinces devraient-elles être responsables de questions telles que la détermination des besoins et des affectations budgétaires à l'intérieur de leurs territoires, l'application des programmes de logement social et l'augmentation des dépenses fédérales en vue d'accroître l'aide fournie?

Le deuxième défi de taille, selon le rôle que le gouvernement fédéral décide de jouer, est celui de définir clairement les dépenses prioritaires liées au logement.

Sur ce plan, les crédits fédéraux ont été affectés à un certain nombre de groupes: les ménages à faible revenu qui ne peuvent se permettre un logement décent; les locataires, par le biais de diverses mesures visant à encourager la construction de logements locatifs; les acquéreurs d'une première maison; les propriétaires-occupants éprouvant des difficultés au moment du renouvellement de leur prêt hypothécaire; les propriétaires, pour leur permettre d'effectuer des travaux de réparation ou de rénovation; enfin, les groupes ayant des besoins de logement particuliers. Prises une à une, ces dépenses se justifient du point de vue social ou économique, mais considérées dans leur ensemble, elles ont créé l'impression que les programmes fédéraux entraînant des déboursés élevés ne sont pas bien adaptés à leur but qui est de régler les problèmes fondamentaux de l'habitation. À titre d'exemple, on estime que depuis le milieu des années 70, le gouvernement fédéral a consacré 5 milliards de dollars à la construction de logements locatifs. Il a versé des subventions de l'ordre de 1,5 milliard de dollars en 1982 et 1983 à des acquéreurs de maisons et à des programmes de stimulation du marché.

Certains ont soutenu que ces dépenses sont nécessaires pour compenser les symptômes de problèmes plus fondamentaux. D'autres ont prétendu que de telles dépenses se sont faites au détriment de l'aide destinée aux plus nécessiteux. Ces échanges

III. LES DÉFIS

L'examen du secteur de l'habitation pose trois principaux défis.

Il s'agit primièrement de définir le rôle que doivent jouer les divers paliers de gouvernement en mettant nettement en lumière l'augmentation des crédits fédéraux à l'habitation consentis en vertu des programmes actuels, et leur état d'immobilité appréciable au cours des 10 prochaines années.

C'est donc dire qu'à moins de changements, le gouvernement fédéral dispose à court terme d'une faible marge de manœuvre et de peu de latitude sur ce plan. La nécessité de réduire les dépenses gouvernementales laisse peu de place à l'innovation. Cependant, poursuivre dans la même voie comporte des embûches. Cette orientation n'entraîne certes pas de dépenses importantes les premières années, mais entretient le processus d'augmentation et d'immobilisation plus marquée des dépenses en aval.

L'évaluation du rôle du gouvernement fédéral ne doit pas seulement tenir compte des dépenses fédérales engagées directement, mais également prendre en considération les mesures réglementaires et fiscales fédérales, puisqu'elles peuvent perturber le marché, décourager l'initiative privée ou favoriser des domaines qui ne viennent pas en tête de liste des priorités. Cette évaluation doit aussi tenir compte des rôles et responsabilités des autres paliers de gouvernement.

Les initiatives dans le secteur de l'habitation ont en au moins trois effets principaux. Premièrement, les mesures prises dans ce domaine ont aidé les personnes dont le revenu est insuffisant à trouver un logement satisfaisant. De telles mesures doivent être perçues dans l'optique du système de protection sociale du Canada.

Deuxièmement, les mesures en matière d'habitation ont servi à traiter les problèmes soulevés à l'intérieur de ce marché. Au cours des récentes années, le gouvernement s'est surtout préoccupé des problèmes suivants: les difficultés issues des instruments hypothécaires actuels lorsque les taux d'intérêt sont instables, l'accès à la propriété, le renouvellement hypothécaire, l'instabilité de l'industrie de la construction résidentielle et la diminution de la production de logements locaux.

Troisièmement, les programmes du secteur de l'habitation ont permis de compenser, jusqu'à un certain point, les effets de la conjoncture économique sur l'industrie du logement et sur l'économie en général. C'est un secteur vers lequel le

TABLÉAU 2

Estimation des dépenses provinciales directes pour le logement
1984*

(millions de \$, immobilisations et dépenses budgétaires)

Provinces	Dépenses reliées aux programmes fédéraux	Programmes provinciaux	Total
T.-N.	14,9	0,4	15,3
I.-P.-É.	3,1	0,1	3,2
N.-É.	26,9	16,0	42,9
N.-B.	8,6	10,9	19,5
Qué.	99,7	99,5	199,2
Ont.	163,9	10,7	174,6
Man.	22,7	31,1	53,8
Sask.	14,9	82,3	97,2
Alb.	89,3	210,3**	299,6
C.-B.	24,0	13,0	37,0
	468,0	474,3	942,3

* À l'exclusion des dépenses fiscales provinciales relatives au logement. L'allègement d'impôts fonciers dont bénéficient les propriétaires et les locataires en Ontario est estimé à 488,5 millions de dollars pour 1984-1985.

** La majeure partie des dépenses de l'Alberta sont imputables à son Family Home Purchase Program et à des programmes de rénovation.

Dépenses provinciales

Tout comme les programmes fédéraux, les programmes provinciaux sont fortement axés sur des objectifs sociaux. Toutes les provinces participent, à un degré plus ou moins grand, aux programmes de logement public sans but lucratif, de logement public ordinaire et de complètement de loyer. Cette participation existe surtout dans le cadre de programmes fédéraux-provinciaux. La portée des programmes de logement mis en oeuvre indépendamment par les provinces varie beaucoup d'un bout à l'autre du pays. En général, toutefois, ces programmes sont destinés à compléter l'action des programmes fédéraux ou à atteindre des objectifs provinciaux particuliers.

Ces dernières années, parallèlement aux initiatives fédérales, les provinces ont instauré divers programmes pour aider les propriétaires-occupants qui éprouvent des difficultés au moment de renouvellement de leur emprunt hypothécaire en raison des taux d'intérêt élevés, et pour faciliter l'accès à la propriété. Certaines provinces ont aussi mis sur pied des programmes visant à stimuler la construction de logements locaux.

En général, l'aide des provinces est surtout destinée aux ménages âgés, locataires ou propriétaires, et aux travaux de rénovation. Plusieurs provinces administrent des programmes d'allocation-logement ayant pour bénéficiaires les personnes âgées. Les programmes provinciaux de rénovation visent les ménages à faible revenu ainsi que les régions où les besoins sont impérieux. Ils cherchent également à promouvoir l'amélioration générale du stock des logements.

Le tableau 2, à la page suivante, donne une estimation des dépenses provinciales directes au chapitre du logement pour

1984.

TABEAU 1

Prévision des dépenses fédérales au chapitre du logement
en vertu des programmes actuels, 1984-1985 à 1987-1988*
(millions de dollars)

	Prévues	Proposées	Planifiées
1984-1985	1985-1986	1986-1987	1987-1988
Total	1 734,0	1 808,0	1 634,3
Dépenses non discrétionnaires, c.-à-d. découlant d'engagements pris avant 1985	1 726,4	1 616,4	1 306,6
Dépenses discrétionnaires si tous les engagements en cours sont annulés immédiatement	7,6	191,6	327,7
Nature des dépenses:			
Logement social	61,0 %	73,1 %	78,9 %
Remise en état et conservation	12,5 %	9,1 %	10,1 %
Logement du marché	5,8 %	4,8 %	5,5 %
Assurance-prêt hypothé.	17,9 %	10,9 %	3,6 %
Équipements collectifs	1,2 %	0,6 %	0,2 %
Recherche et information	1,6 %	1,5 %	1,7 %

* Les dépenses de 1984-1985 comprennent le budget supplémentaire de 389,8 millions de dollars présenté au Parlement. Les dépenses fiscales relatives au logement ne figurent pas dans ce tableau.

Dépenses fédérales

En définissant le rôle du gouvernement dans le domaine du logement et les mesures pour appuyer ce rôle, il est essentiel de tenir compte des coûts des programmes et des contraintes budgétaires. En raison de l'engagement qu'a pris le gouvernement de réduire le déficit fédéral pour encourager la relance de l'économie, il est évident que, au mieux, il ne sera possible de réaliser de nouvelles activités dans le domaine du logement que par une redistribution des fonds affectés aux dépenses existantes ou en rendant les programmes actuels plus efficaces et moins coûteux. Il faut toutefois clairement comprendre que les ressources fédérales sont sollicitées de toutes parts et qu'une économie réalisée dans le domaine du logement doit être envisagée dans ce contexte plus général.

Le tableau I indique les prévisions budgétaires fédérales au chapitre du logement pour les exercices financiers 1984-1985 à 1987-1988. Le fait le plus important à noter est sans doute que le plus gros de ces dépenses est bloqué, c'est-à-dire que la plupart d'entre elles découlent d'engagements antérieurs, pris principalement dans le domaine du logement social. Les prévisions indiquent en outre un accroissement notable de ces dépenses si aucune mesure n'est prise.

D'un point de vue général, l'examen du niveau des dépenses soulève trois questions. Premièrement, convient-il de conserver les programmes actuels tels qu'ils sont ou est-il possible de les rendre plus efficaces? Deuxièmement, vaut-il mieux financer les programmes de logement en bloquant des sommes pour plusieurs années à venir ou accorder plus d'aide préliminaire, ce qui donnerait au gouvernement plus de latitude dans l'affectation des crédits budgétaires? Troisièmement, les autres niveaux de gouvernement devraient-ils assumer une part plus grande des dépenses publiques pour le logement?

terme que prend le gouvernement pour atteindre des objectifs généraux comme la création d'emplois et la croissance économique, des facteurs qui aggravent l'instabilité du marché et nuisent à la productivité de l'industrie.

Pour toutes ces raisons, il est important que le gouvernement examine le rôle qu'il a joué jusqu'ici dans le secteur du logement et engage des discussions sur les grandes orientations qu'il peut choisir pour l'avenir.

L'habitation est un domaine où intervennent à la fois le gouvernement fédéral et les administrations provinciales et municipales. C'est pourquoi l'examen dont nous parlons doit avoir parmi ses principaux objectifs de rendre plus harmonieuses les relations fédérales-provinciales à cet égard, en favorisant, grâce à la consultation, un dialogue plus productif. La réunion des ministres fédéral et provinciaux chargés du logement, prévue pour le début de décembre, constitue l'amorce de ce dialogue.

Les ministres responsables de l'habitation ont demandé à leurs fonctionnaires d'étudier des façons de simplifier la mise en oeuvre des programmes de logement et de proposer de meilleurs moyens de coordonner l'action du gouvernement. C'est un premier pas important dans la mise en place d'un environnement capable d'offrir à l'entreprise privée des conditions d'exploitation plus sûres tout en permettant aux pouvoirs publics de s'acquitter de leurs responsabilités économiques et sociales.

Deuxièmement, le logement est un élément majeur de la politique sociale globale et il importe d'examiner la place qu'il y tient actuellement de même que les formes que peut prendre à l'avenir son incidence sociale.

Troisièmement, on a fait appel aux pouvoirs publics pour atteindre, par le biais du logement, certains objectifs sociaux et économiques. Chacun de ces objectifs peut être valable en soi, mais, en les poursuivant simultanément on peut créer l'impression que le rôle de l'Etat dans l'habitation est mal défini et que son intervention perturbe le marché.

Quatrièmement, les dépenses publiques pour le logement ont augmenté considérablement et les crédits destinés à l'habitation sont engagés pour une longue période à venir, ce qui restreint les possibilités de nouvelles interventions et gêne le gouvernement dans l'emploi de ses ressources financières.

Cinquièmement, on met actuellement en doute le fait que l'aide fédérale pour le logement atteigne ceux qui en ont le plus besoin. Il faut tirer cette question au clair pour être de nouveau en mesure de tracer une ligne de conduite sûre.

Sixièmement, certains continuent de prétendre qu'il est possible d'augmenter sensiblement l'efficacité des programmes de logement par de meilleurs accords entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Septièmement, d'après les prévisions actuelles, les besoins de logements neufs diminueront considérablement au cours des 10 à 15 prochaines années - de 40 p. 100 pour les maisons individuelles et de 70 p. 100 pour les logements locatifs - tandis que les besoins de rénovation, réparation et conversion des stocks de logements existants croîtront. Cette perspective est lourde de conséquences pour l'industrie de la construction résidentielle et pour l'action future des pouvoirs publics dans le domaine de l'habitation.

Huitièmement, il existe encore au Canada un besoin de logements qui n'est pas satisfait. Un nombre non négligeable de ménages, tant locataires que propriétaires, n'ont pas les moyens de se loger convenablement.

De son côté, l'industrie du bâtiment résidentiel cherche, depuis un certain temps, des moyens à long terme pour assurer une plus grande stabilité au marché de l'habitation. En général, elle s'oppose aux interventions de l'Etat et aux réglemets qu'il impose parce qu'ils perturbent le fonctionnement normal du marché. Elle voit dans les mesures à court

I. INTRODUCTION

Le présent document d'étude a pour objet de favoriser un débat public sur le logement, en particulier sur le rôle que doit y jouer l'Etat, en fournissant des points de repère pour orienter la discussion. Il prolonge le document intitulé Une nouvelle direction pour le Canada: Un programme de renouveau économique, qu'a déposé le ministre des finances lors de son exposé économique, et couvre l'un des secteurs de la politique du gouvernement à propos desquels ce dernier désire consulter la population canadienne.

Le gouvernement cherche à connaître l'avis d'un large éventail de groupes et de particuliers intéressés aux questions d'logement. Ces consultations portent sur quatre points principaux, mis en lumière dans l'Exposé économique, touchant certains secteurs des dépenses publiques:

- o Le devoir qu'a le gouvernement fédéral de mettre de l'ordre dans ses propres finances, le cœur du problème étant la croissance alarmante de la dette nationale et les moyens que doit prendre l'Etat pour maîtriser ses dépenses;
- o Les moyens de lever les obstacles à la croissance, en cherchant, d'une manière spéciale, à connaître les vues du secteur privé sur ce sujet;
- o Les moyens de susciter des initiatives et de stimuler le goût du risque, en particulier dans la petite et moyenne entreprise;
- o Les moyens de canaliser l'assistance sociale vers ceux qui en ont vraiment besoin.

Toutes ces questions ont d'importantes répercussions sur le domaine du logement. Pour trouver les solutions appropriées, il faudra examiner les priorités du logement et déterminer la place que ce secteur doit occuper dans l'ensemble des dépenses gouvernementales. Il faudra en outre que les moyens proposés pour atteindre les objectifs prioritaires du logement soient économiques et réellement capables de produire les résultats escomptés.

Ces consultations sur le logement arrivent à un moment particulièrement opportun pour les raisons suivantes:

Premièrement, le besoin d'un renouveau économique se fait clairement sentir, et l'habitation est un secteur important de l'économie, prompt à réagir aux changements qui s'y produisent.

TABLE DES MATIÈRES

I	INTRODUCTION	1
II	LE BUDGET	4
	Dépenses fédérales	4
	Dépenses provinciales	6
III	LES DÉFIS	8
	Circonstances qui entourent	10
	les défis à relever	11
	Objectifs actuels	18
	Certaines questions à régler	18
	1) Questions de nature sociale	18
	2) Questions relatives au marché	22
IV	CONSULTATIONS	27
V	CONCLUSION	29
	ANNEXES	
	1) Le logement au Canada: profil statistique	
	2) Chronologie des programmes fédéraux de logement	



Ministre responsable de la
Société canadienne d'hypothèques
et de logement
Ottawa (Ontario)
K1A 0P6
Minister Responsible for
Canada Mortgage and
Housing Corporation
Ottawa, Ontario
K1A 0P6

Préface

Janvier 1985

Le document Une nouvelle direction pour le Canada: Un programme de renouvellement économique, déposé par le ministre des Finances à l'occasion de son exposé économique du 8 novembre 1984, désignait le logement comme l'un des secteurs de dépenses fédérales qu'il faut examiner plus en profondeur avant de décider quels changements apporter aux politiques et aux programmes qui s'y rapportent. Le présent document d'étude constitue le point de départ d'un examen radical de la politique du logement, à la lumière des défis que le gouvernement du Canada juge indispensables de relever si nous voulons réaliser un renouvellement économique.

Nous examinons, dans notre document, les questions fondamentales qui, selon nous, doivent être débattues ainsi que les choix qui doivent être faits en ce qui concerne la politique canadienne du logement. L'examen que nous entreprenons comprendra des consultations avec les provinces, les partenaires du secteur de l'habitation et d'autres parties intéressées. Nous voulons savoir quelle politique de logement les Canadiens voudraient voir adopter par le gouvernement fédéral. Nous voulons qu'on nous présente diverses possibilités de résoudre les questions à l'étude. Nous voulons qu'on nous propose des moyens concrets d'améliorer les programmes.

Pour ma part, j'ai hâte de savoir ce que les Canadiens pensent des défis et des choix exposés dans le présent document, et de connaître leurs vues sur toute autre question de logement qui devrait, selon eux, faire l'objet d'un débat national. Dans nos décisions, nous prendrons sérieusement en considération les opinions exprimées. Grâce à ce travail d'équipe, les nouvelles orientations qu'adoptera le gouvernement en matière de logement aideront le Canada à surmonter les obstacles qui entravent son renouvellement économique.

Bill McKnight

Canada

janvier 1985

Document d'étude sur le logement



